

Derechos fundamentales y organizaciones criminales: análisis crítico de la respuesta del legislador paraguayo ante la creciente amenaza del terrorismo

David-Eleuterio Balbuena Pérez

Universitat Jaume I de Castellón

*Abstract**

En el presente artículo se analizan las recientes reformas legislativas paraguayas en materia de defensa nacional y, en concreto, la dirección que están tomando las nuevas políticas públicas en las que el legislador paraguayo, para combatir una organización criminal terrorista interna, ha optado por la intervención directa de las fuerzas armadas. Para ello se realizan algunas precisiones conceptuales desde el punto de vista histórico, centrando el objeto de reflexión en la regulación constitucional del estado de excepción desde la óptica del contraste existente entre la situación de emergencia que sirve de fundamento al estado de excepción y la situación de normalización de la emergencia en la que actualmente el país se encuentra.

This paper analyses the Paraguayan recent legislative reforms about national defense and, in particular, the approach of the new public policies towards the threat of terrorism in which the Paraguayan legislator has opted directly for the intervention of the military to combat an internal terrorist criminal organization. For this purpose we make some conceptual precisions from the historical point of view, focusing the object of study in the constitutional regulation of the state of emergency from the perspective of the contrast between the emergency situation that underlies the state of emergency and the normalized situation of emergency in which the State currently finds himself itself.

Im vorliegenden Artikel werden die die kürzlich in Kraft getretenen Reformen des paraguayischen Gesetzgebers im Bereich der nationalen Verteidigung analysiert. Im Fokus steht dabei die Einführung eines direkten Eingriffsrechts der Streitkräfte, um eine terroristische Organisation im Inland bekämpfen zu können. Betrachtet werden die Historie und der verfassungsrechtliche Rahmen des Ausnahmezustands. Dabei erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Notsituation als Voraussetzung für einen solchen Ausnahmezustand bis hin zur Normalisierung dieser Situation, ein Zustand, in dem sich Paraguay momentan befindet.

Titel: Grundrechte und kriminelle Vereinigungen: Kritische Analyse der Antwort des paraguayischen Gesetzgebers auf die gewachsene Bedrohung durch den Terrorismus.

Title: Fundamental rights and criminal organizations. The Paraguayan legislator response to the threat of terrorism. A critical analysis.

Palabras clave: Derechos fundamentales, libertades constitucionales, defensa nacional, estado de excepción y de sitio, terrorismo.

Stichwörter: Grundrechte, Freiheitsrechte, Nationale Verteidigung, Ausnahmezustand, Terrorismus.

Key words: Fundamental rights, constitutional liberties, national Defense, state of emergency, terrorism.

* El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación llevado a cabo en la Universidad del Norte, Asunción, Paraguay, en el marco de una beca de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, MAEC-AECID 2011-2012 (programa I-A) becas para españoles para realizar estudios de postgrado, doctorado y postdoctorado en Universidades y centros extranjeros de reconocido prestigio en países de Ayuda Oficial al Desarrollo, convocatoria en BOE N.º. 308, de 20 de octubre de 2010, y resolución en BOE N.º. 168, de 14 de julio de 2011, Sec. III, págs. 78580 a 78591; y programa I-D, becas de renovación para becarios españoles de la convocatoria de becas MAEC-AECID 2011-2012 (programa I-A), BOE N.º. 44, de 21 de febrero de 2012, Sec. III. Págs. 15274 a 15287, y resolución en BOE N.º. 181, de 30 de julio de 2012, Sec. III, págs. 54545 a 54555.

Sumario

1. *Introducción*
2. *Algunas precisiones conceptuales desde el punto de vista histórico-interpretativo*
 - 2.1. *Libertades civiles versus libertades constitucionales*
 - 2.2. *Libertades constitucionales versus estado de sitio*
 - 2.3. *El estado de excepción en el ordenamiento paraguayo*
3. *La situación paraguaya actual: de la anormalidad del estado de excepción a la emergencia normalizada*
4. *Algunos ejemplos de la lucha antiterrorista en el Derecho comparado*
 - 4.1. *España*
 - 4.2. *Estados Unidos*
 - 4.3. *Otros ejemplos*
5. *Conclusiones*
6. *Bibliografía*
7. *Tabla de jurisprudencia*

“Cualquiera que sea su forma de gobierno, no es libre ninguna sociedad en que estas libertades no sean respetadas en su totalidad, y tampoco lo es ninguna en las que éstas no estén reconocidas absoluta e incondicionalmente”.

–John Stuart Mill–*

1. *Introducción*

En materia de terrorismo, las legislaciones contemporáneas vienen experimentando una amplia variedad de limitaciones y restricciones en la esfera de los derechos fundamentales: en el ámbito del Derecho constitucional se ha pasado de utilizar un Derecho de excepción en situaciones de emergencia, a reformar las leyes para que, de forma permanente, estén vigentes en los períodos de normalidad, de forma que el referido Derecho de excepción se torna innecesario; y en el ámbito del Derecho penal, se ha dado entrada al conocido como Derecho penal del enemigo¹.

* MILL, «Sobre la libertad» en MILL, *Sobre la libertad/El sometimiento de las mujeres*, 2009, pp. 68 y s. La referencia que hace este autor a “estas libertades” va referida a tanto a la libertad humana entendida como libertad de acción, de pensamiento y opiniones, como a la libertad de gustos y ocupaciones, de planificación y libertad de obrar, y a la libertad de asociaciones de individuos que incluye la libertad de reunión con cualquier finalidad que no perjudique a otros.

¹ TENORIO SÁNCHEZ, «Constitución y legislación antiterrorista», *Revista de Derecho Político*, (71-72), 2008, p. 554. Como expresa FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, 2008, p. 237, el Derecho penal del enemigo responde al “viejo esquema del “enemigo del pueblo” de estaliniana memoria y, por otra parte, el modelo penal nazi del “tipo normativo de autor” (*Tätertyp*). Y enlaza con una tradición antigua y recurrente de despotismo penal inaugurada

Las recientes reformas legislativas que se están llevando a cabo en Paraguay en materia de defensa nacional y de lucha contra el terrorismo, posibilitan la intervención directa de las fuerzas armadas para, entre otras cosas, combatir las organizaciones delictivas y la actividad terrorista que se viene produciendo en las distintas regiones del país. Las organizaciones terroristas suponen una amenaza real interna que se ha venido acrecentado en los últimos meses debido al incremento de los atentados y diversas actividades terroristas² protagonizadas por la organización "EPP" (Ejército del Pueblo Paraguayo), como el perpetrado el día 18 de agosto de 2013 en Tacuatí, en el que, de las cinco personas secuestradas, cuatro perdieron la vida, entre otros muchos actos terroristas que vienen siendo protagonizados por dicha organización en los últimos años³.

El Código penal paraguayo de 1997 no regula directamente el terrorismo, sino que está contemplado en una ley penal especial, la Ley 4.024/2010, "que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo", norma que prevé la imposición de penas privativas de libertad de hasta treinta años para las conductas constitutivas de terrorismo⁴, límite temporal máximo para las penas privativas de libertad que, con carácter

con los *crimina magestatis*. Con la agravante de que aquél se ha perfeccionado mediante su abierta identificación con el esquema de la guerra, que hace del delincuente y del terrorista su enemigo a suprimir y no a juzgar".

² Aunque no puedo dedicarme ahora en profundidad a delimitar los conceptos de terrorismo y sus distintas modalidades delictivas, considero necesario ofrecer algunas precisiones sobre qué debe entenderse por actividades terroristas, cuyas notas esenciales vienen siendo proclamadas tanto por la doctrina como por la intensa actividad legislativa existente en esta materia y las podemos resumir en las siguientes: "1) Se trata de *actos graves ejecutados por medios especialmente violentos*, aptos para producir *terror* en la población o parte de ella. 2) Comportan, al menos, un peligro para la vida, la integridad física o la salud de las personas, es decir, para los *bienes jurídicos más básicos*. 3) Tratan de influir ilegalmente en las tomas de decisión sobre asuntos políticos a través de la amenaza de repetición de los actos, y 4) Se hallan dirigidos a subvertir, total o parcialmente, el *orden político constituido*". VIVES ANTÓN/CARBONELL MATEU, (con la colaboración de MIRA BENAVENT), «Delitos contra el orden público» en VIVES ANTÓN et al., *Derecho Penal. Parte Especial*. 3ª ed., 2010, p. 778. En profundidad sobre el concepto de terrorismo véase, entre otros, CAPITA REMEZAL, *Análisis de la legislación penal antiterrorista*, 2008, pp. 21 a 78; MORAL DE LA ROSA, *Aspectos penales y criminológicos del terrorismo*, 2005, pp. 11 y ss.; GÓMEZ MARTÍN, «Notas para un concepto funcional de terrorismo», en SERRANO PIEDECASAS/DEMETRIO CRESPO (dirs.), *Terrorismo y Estado de Derecho*, 2010, pp. 25 a 52.

³ Como explica TERRADILLOS BASOCO, *Terrorismo y Derecho. Comentario a las leyes orgánicas 3 y 4/1988, de reforma del código penal y de la ley de enjuiciamiento criminal*, 1988, p. 13, el fenómeno terrorista no es coyuntural, sino que se trata de "una forma de criminalidad incardinada en la cotidianeidad y percibida por el poder como un elemento patológicamente estructural al que no conviene hacer frente con instrumentos transitorios".

⁴ La Ley 4.024/2010, en su art. 1º castiga el *terrorismo* con pena privativa de libertad de entre 10 y 30 años, y lo define como la comisión de genocidio, homicidio, lesiones graves, hechos punibles contra la libertad (arts. 125, 126 y 127 CP), contra las bases naturales de la vida humana (arts. 197, 198, 200, 201 CP), contra la seguridad de las personas frente a riesgos colectivos (arts. 203 y 212 CP), contra la seguridad de las personas en el tránsito (arts. 213 al 216 CP), contra el funcionamiento de instalaciones imprescindibles (arts. 218 al 220 CP), sabotaje (arts. 274 y 288 CP), siempre que su perpetración responda a la finalidad de infundir o causar terror, obligar o coaccionar para realizar un acto o abstenerse de hacerlo, a la población paraguaya o a la de un país extranjero, a los órganos constitucionales o sus miembros en el ejercicio de sus funciones, o a una organización internacional o sus representantes. En su art. 2º castiga con pena privativa de libertad de entre 5 y 15 años la *asociación terrorista* y la conducta consiste en crear una asociación organizada que tenga por finalidad cometer los hechos de terrorismo que se enumeran en el art. 1º de la misma norma, ser miembro de ella, participar, sostenerla económicamente, proveerla de apoyo logístico, prestarle apoyo o promoverla. Y, por último, en su art. 3º castiga el "*financiamiento del terrorismo*", con pena privativa de libertad de entre 5 y 15 años, y la conducta consiste en proveer, solventar o recolectar objetos, fondos u otros bienes, con la finalidad de que sean utilizados total o parcialmente para cometer los hechos de terrorismo que se enumeran en el art. 1º del mismo cuerpo legal, o a sabiendas que serán utilizados para dicha finalidad. El texto completo de la ley y los detalles de la tramitación parlamentaria en: [<http://silpy.congreso.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F3187>]; (consultado en

general, contiene el texto punitivo paraguayo⁵. Pero hay otro aspecto relevante en lo concerniente a las sanciones penales aplicables a los terroristas, puesto que el Código penal paraguayo contiene la figura de la *reclusión de seguridad* (art. 75 CP), basada en el modelo alemán de la *Sicherungsverwahrung*⁶, que puede tener una extensión de hasta diez años por encima de la pena privativa de libertad, ya que su cumplimiento es posterior a ella y comienza a cumplirse sin solución de continuidad⁷. Por tanto, en materia de terrorismo, las sanciones aplicables en el ordenamiento paraguayo son las más graves y de mayor extensión posible: hasta treinta años de pena privativa de libertad y hasta diez años más de medida de seguridad de reclusión de seguridad, ya que se trata de una figura perfectamente aplicable a estas conductas por la referencia genérica que hace el texto a la peligrosidad futura que justifica su imposición.

Conviene tener presente que en Paraguay, tras el juicio político que tuvo lugar los días 21 y 22 de junio de 2012 en el que fue destituido el presidente de la República Fernando Lugo y pasó a ocupar la presidencia el hasta entonces vicepresidente Federico Franco, la normalidad democrática del país fue puesta en entredicho por multitud de sectores de la población, por los distintos bloques regionales de integración y por distintos organismos e instituciones nacionales e internacionales⁸, debido a que, a nivel internacional y sobre todo en el ámbito académico, fue fuertemente cuestionada la constitucionalidad del procedimiento por el que se llevó a cabo dicho juicio político que culminó con la destitución del hasta entonces presidente⁹. No obstante, cumpliendo con el calendario electoral previsto, las elecciones generales se celebraron el 15 de

fecha 20/03/2014).

⁵ En la redacción original del Código penal a través de la Ley 1160/1997, se fijó el límite máximo en 25 años, pero mediante la reforma operada por la Ley 3440/2008, se amplió el límite máximo a 30 años. Véase GONZÁLEZ VALDEZ en CASAÑAS LEVI/et al., *Código penal de la República del Paraguay comentado. Libro Primero. Parte General. t. I*, 2011, pp. 191 a 196; LÓPEZ CABRAL, *Código Penal paraguayo*. 2ª ed., 2009, p. 250.

⁶ Véase JESCHECK, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*. 4ª ed., 1993, pp. 739 y ss.; ZACHARIAS, «La medida de custodia de seguridad a posteriori. ¿Pena o medida de seguridad?» en DÍAZ CORTÉS (coord.), *Delito, pena, política criminal y tecnologías de la información y la comunicación en las modernas ciencias penales. Memorias del II Congreso Internacional de Jóvenes Investigadores en Ciencias penales*, 2012, pp. 187 a 208; HERNÁNDEZ BASUALTO, «Sistemas penales comparados. Las medidas de seguridad. Alemania», *Revista Penal*, (23), 2008, pp. 219 y 220; GUIASOLA LERMA, *Reincidencia y delincuencia habitual*, 2008, pp. 51 a 58; BORJA JIMÉNEZ, «Apuntes de urgencia sobre la legitimidad y los límites de la custodia de seguridad en el Anteproyecto de Reforma del Código Penal de 2012», *Revista General de Derecho Penal*, (19), 2013, pp. 1 a 16; MEDINA SCHULZ, «Sistemas penales comparados. Principales reformas en la legislación penal y procesal (2003-2006). Alemania», *Revista penal*, (18), 2006, p. 250.

⁷ Véase BALBUENA PÉREZ, *Las consecuencias jurídicas del hecho punible en el ordenamiento jurídico paraguayo*, 2013, pp. 198 a 213; CASAÑAS LEVI, J.F., *Manual de Derecho penal. Parte General*. 6ª ed., 2012, pp. 175 a 200; MORA RODAS, *Código Penal paraguayo comentado*. 4ª ed., 2009, pp. 241 a 243; SCHÖNE, *Contribuciones al orden jurídico-penal paraguayo*, 2000, pp. 114 y 115.

⁸ A nivel internacional las reacciones más relevantes fueron las de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela, que retiraron a sus embajadores de Paraguay, o la suspensión de Paraguay del MERCOSUR y UNASUR. Puede consultarse la decisión de 29 de junio de 2012, sobre la suspensión de Paraguay de MERCOSUR en: [<http://constitucionweb.blogspot.com/2012/06/decision-del-mercosur-sobre-la.html>]; (consultado el 19/3/2014); y puede verse la Decisión N° 26/12, de 29 de junio de 2012, adoptada en la reunión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, sobre la suspensión del Paraguay de UNASUR, en: [<http://constitucionweb.blogspot.com/2012/07/decision-n-2612-sobre-la-suspension-del.html>]; (consultado el 19/3/2014).

⁹ Las objeciones al juicio político por el que el presidente Lugo fue destituido pueden resumirse en que no se respetaron los derechos del presidente (como el de defensa, la garantía de *lex praevia*, el debido proceso) y que fue lesionada la libertad de la mayoría del pueblo paraguayo que le eligió democráticamente. En profundidad sobre el juicio político al presidente Lugo y sus cuestionamientos desde el punto de vista constitucional, véase LEZCANO CLAUDE, «Sobre el “juicio político” al Pdte. Fernando Lugo Méndez», *Revista La Ley Paraguaya*, (35-7), 2012, pp. 1019 a 1022; y BALBUENA PÉREZ, «El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo», *Revista de Derecho Político*, (87), UNED, 2013, pp. 355 a 398.

abril de 2013, en las que obtuvo una destacada mayoría el candidato a la presidencia por el Partido Colorado, Horacio Cartes. El 15 de agosto de 2013 se produjo formalmente el cambio de gobierno y la toma de posesión del nuevo presidente de la República, que fue elegido por sufragio mediante un proceso electoral democrático con estricta observancia del marco constitucional, por lo que, con la investidura del nuevo presidente, el efecto esperado no podía ser otro que la restauración de la normalidad democrática que hasta ese momento estuvo tan cuestionada. Sin embargo, al margen de que dieron comienzo los acercamientos políticos y diplomáticos para posibilitar el retorno a la normalidad democrática orientados sobre todo a propiciar levantamiento de las suspensiones de Paraguay en ambos bloques regionales de integración supranacional, a pocos días de asumir el cargo el nuevo presidente y ante el incremento de la actividad terrorista en el país, en una suerte de reacción inmediata del gobierno recién instaurado, se promulgaron varias disposiciones normativas que evidenciaron la dirección que irían tomando las nuevas políticas públicas en esa delicada materia que se erige bajo la sombra de la amenaza terrorista. Todo ello nos conduce a cuestionarnos la legitimidad de esa nueva respuesta legislativa y a preguntarnos si, debido a la clara afección a determinados derechos fundamentales, la solución es la adecuada o si sería posible otra opción no tan drástica desde el punto de vista constitucional.

2. Algunas precisiones conceptuales desde el punto de vista histórico-interpretativo

2.1. Libertades civiles *versus* libertades constitucionales

Con carácter previo debemos efectuar una distinción básica entre libertades constitucionales y libertades civiles. Las libertades civiles son el límite horizontal de los derechos de los ciudadanos que existen porque el gobierno les defiende frente a las intromisiones ilegítimas que los demás llevan a cabo en la esfera de sus derechos individuales¹⁰. Por otra parte, las libertades constitucionales son exclusivamente límites del poder¹¹ o libertades que los ciudadanos tienen porque la propia constitución y el garante y sumo intérprete de la misma (el Tribunal Constitucional o la Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, según el modelo ante el que nos encontremos)¹², limita los poderes del ejecutivo para que esas libertades constitucionales no sean anuladas y mantengan su vigencia. De esa forma, el Estado democrático lleva implícita una función de asegurar la vida de sus ciudadanos en su territorio y, por otra parte, el garante de la constitución es el encargado de limitar los excesos del poder¹³, controlando y garantizado que

¹⁰ En profundidad sobre estos aspectos véase PÉREZ LUÑO, *Los derechos fundamentales*. 10ª ed., 2011, pp. 38 y ss.

¹¹ ALMIRÓN PRUJEL, «Régimen jurídico internacional para la protección y defensa de la democracia», *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, 2011, pp. 14 a 23.

¹² En Paraguay el modelo es el de una Sala constitucional incardinada dentro de la Corte Suprema de Justicia, véase FERNÁNDEZ ARÉVALOS, *Órganos Constitucionales del Estado*, 2003, p. 394; mientras que en países como Alemania o España, entre otros, lo que existe es un Tribunal Constitucional independiente que está por encima del Tribunal Supremo, véase PÉREZ TREMPES, «El Tribunal Constitucional (I) y (II)» en LÓPEZ GUERRA/et al., *Derecho Constitucional. Vol. II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. 8ª ed., 2010, pp. 207 a 246; MORALES ARROYO/GÓMEZ CORONA, «Tribunal Constitucional y procesos constitucionales» en AGUDO ZAMORA/et al., *Manual de Derecho Constitucional*. 2ª ed., 2011, pp. 337 a 418.

¹³ VIVES ANTÓN, *El ius puniendi y sus límites constitucionales*. (Al filo de la distribución de funciones entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional). [www.tirantonline.com]. TOL817.272, 2006.

la actividad de los poderes públicos se ajuste al estricto marco constitucional al que defiende¹⁴, entendiendo por tales excesos las extralimitaciones que puedan producir en sus respectivos ámbitos de actuación, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los integrantes del poder judicial, del ministerio público, del poder legislativo, etc.

2.2. Libertades constitucionales *versus* estado de sitio

Como ha puesto de manifiesto Tomás VIVES ANTÓN¹⁵, esa configuración del Estado democrático, donde lo fundamental son las libertades civiles y las libertades constitucionales de los ciudadanos, empezó a cuestionarse prácticamente desde sus orígenes, señalando que ese cuestionamiento se observa con claridad en los estudios realizados por Karl MARX, que concebía esa configuración estatal como una “superstición democrática”¹⁶. Lo que VIVES ANTÓN resalta de esta cuestión es que los argumentos de MARX iban referidos al estado de sitio, esto es, a la reacción que se produce frente a situaciones de emergencia que, en ese momento histórico, no era más que la asunción del poder por parte de los militares¹⁷. Desde ese punto de vista, para analizar la situación actual en la que se encuentra el legislador paraguayo, conviene centrar previamente la atención en la evolución histórica del estado de sitio, desde la perspectiva histórica sistematizada por el constitucionalista español Pedro CRUZ VILLALÓN¹⁸, de cuyo trabajo Tomás VIVES ANTÓN extrae, muy resumidamente, tres momentos fundamentales: el primero, se asocia con la negación misma de la democracia constitucional, esto es, una realidad en el Estado denominada “de sitio” que aparece en situaciones de emergencia y que se traduce en la asunción del poder por los militares o por un gobierno que se sirve de ellos, con la finalidad de llevar a cabo una defensa del Estado a través de la realización de actividades claramente delictivas que, posteriormente, quedan sin sanción penal porque cuando se restaura el parlamento democrático, el problema de los crímenes cometidos en ese lapso temporal, se resuelve con la concesión de una amnistía. En un segundo momento, el estado de sitio pretende debilitar la confrontación que entre democracia y dictadura se produce durante su vigencia, de tal forma que el estado de sitio

¹⁴ LEZCANO CLAUDE, «Control de constitucionalidad y Estado de Derecho» en *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, 2011, pp. 117 a 134.

¹⁵ En una conferencia que pronunció en la Universidad de Valencia el 25 de abril de 2012, sobre “la afectación de los principios constitucionales sobre política criminal por la lucha contra el crimen organizado”, en la jornada sobre “el Estado constitucional ante el ataque de la delincuencia organizada: el narcotráfico en México y el terrorismo en España”, enmarcada en las actividades de la cátedra “Estado Constitucional y Justicia”, patrocinada por la editorial jurídica Tirant lo Blanch. Conferencia que tuve el placer de presenciar y cuyas ideas centrales inspiran el presente trabajo.

¹⁶ El propio Tomás VIVES ANTÓN en su conferencia indicó que aunque Marx es un pensador al que no está muy de moda referirse, para este tema en particular resulta relevante traer a colación algunas de sus obras histórico-interpretativas (como por ejemplo: MARX, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, 1852. Madrid: Alianza editorial, 2009) y que esa supuesta superstición democrática Marx la aducía en contraposición a las teorías defendidas por el socialdemócrata Fernando Lasalle, quien sí creía en la democracia como una realidad en sí misma y no como en algo meramente supersticioso o inexistente.

¹⁷ Precisamente el estado de sitio es lo que para Marx constituía la *verdad* del Estado democrático, que se traducía, en esencia, en una dictadura de la burguesía, cuando la verdad del Estado a la que él aspiraba era una dictadura del proletariado. En cualquier caso, el debate entre Marx y Lasalle terminó arrojando un resultado histórico a favor de la posición de este último, de forma que, hoy en día, podemos afirmar que la democracia no es una mera superstición aparente, sino que tiene una validez general y sustantiva, fácticamente constatable a través del mantenimiento de la vigencia de las libertades civiles y de las libertades constitucionales.

¹⁸ Pueden consultarse básicamente estas dos obras: CRUZ VILLALÓN, *El Estado de sitio y la Constitución: la constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, 1980; y CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, 1984.

sólo puede ser acordado por un parlamento democrático que, además, debe utilizar como instrumento una ley que sirva para limitarlo, por lo que, las actividades que puede llevar a cabo el poder dictatorial conformado –que puede ser civil o militar– dejan de ser ilegales y pasan a ser legítimas, en la medida en que se articulan por medio de una ley limitativa del poder que procede del régimen constitucional democrático al que sirve y al que pretende defender en situaciones excepcionales de emergencia. Y el tercer momento es la situación en la que nos encontramos en la actualidad, en la que, en la gran mayoría de Estados democráticos constitucionales, el estado de sitio se regula como una suspensión de la vigencia de determinados artículos de la constitución en situaciones de emergencia –como el derecho de libertad, la asistencia de abogado al detenido, la libertad de expresión, la libertad de asociación y reunión o manifestación, etc.– mientras que otros artículos del texto constitucional no se ven afectados y mantienen su plena vigencia.

Esa suspensión de la vigencia de determinados artículos de la constitución en situaciones de emergencia¹⁹, va seguida de una suerte de “emergencia normalizada”, que implica la existencia de “régimenes de suspensión previstos anticipadamente por las constituciones (prescindiendo de una eventual futura restauración) que están siempre unidos a una forma “normalizada” de emergencia susceptible de ser atenuada en sus consecuencias negativas precisamente en virtud de la previsión constitucional”²⁰. Y frente a estos regímenes de suspensión, existen otros que son instaurados fuera de las previsiones constitucionales porque exceden de lo que los constituyentes pudieran haber previsto en su momento, por lo que son situaciones que VERGOTTINI denomina “de excepcionalidad innovadora”²¹, de forma que cuando la constitución carece de una previsión expresa, comienzan las interpretaciones extensivas de determinados artículos del texto que, basadas en la necesidad institucional, terminan por permitir a los gobiernos que adopten medidas de urgencia²².

2.3. El estado de excepción en el ordenamiento paraguayo

En Paraguay, el término “estado de sitio” fue el utilizado en las constituciones de 1870, 1940 y 1967²³, pero fue sustituido en la constitución de 1992 por el término “estado de excepción”²⁴, contemplado en el Título III, que lleva por rúbrica “Del estado de excepción”, art. 228, a cuyo tenor:

¹⁹ SERRANO PIEDECASAS, «Tratamiento jurídico-penal del terrorismo en un Estado de Derecho» en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ/MÉNDEZ RODRÍGUEZ/DIEGO DÍAZ-SANTOS (coords.) *El Derecho penal ante la globalización*, 2002, p. 73. Este autor explica que “por emergencia se puede entender la aparición de ciertas situaciones que tienen por efecto, alterar, modificar o influir en el ámbito de las relaciones habidas entre la sociedad civil y el Estado. Desde ese punto de vista es posible hablar de una “cultura de la emergencia”. El fenómeno de la criminalidad organizada es la causa aparente e inmediata de la conformación cultural aludida. Una forma de dicha criminalidad es el terrorismo incardinada en la cotidianidad y concebida por el poder como un elemento patológicamente estructural, al que no conviene hacer frente con instrumentos transitorios”.

²⁰ VERGOTTINI, «La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo» en *Revista de Derecho Político*, (61), 2004, p. 16.

²¹ VERGOTTINI, *RDP*, (61), 2004, p. 16.

²² VERGOTTINI, *RDP*, (61), 2004, p. 30.

²³ Véase PRIETO, *Constitución y régimen político en el Paraguay. Apéndice: curso de derecho constitucional*, 1987, pp. 21 a 36 y 311 a 315.

²⁴ Véase LEZCANO CLAUDE, *Derecho constitucional. Parte orgánica*. 3ª ed., 2011, pp. 604 a 607.

“Art. 288. De la declaración, de las causales, de la vigencia y de los plazos.

En caso de conflicto armado internacional, formalmente declarado o no, o de grave conmoción interior que ponga en inminente peligro el imperio de esta Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella, el Congreso o el Poder Ejecutivo podrán declarar el Estado de Excepción, en todo o en parte del territorio nacional, por el término de sesenta días como máximo. En el caso de que dicha declaración fuera efectuada por el Poder Ejecutivo, la medida deberá ser aprobada o rechazada por el Congreso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.

Dicho término de sesenta días podrá prorrogarse por períodos de hasta treinta días sucesivos, para lo cual requerirá mayoría absoluta de ambas Cámaras.

Durante el receso parlamentario, el Poder Ejecutivo podrá decretar, por única vez, el estado de excepción, por un plazo no mayor de treinta días, pero deberá someterlo dentro de los ocho días a la aprobación o rechazo del Congreso, el cual quedará convocado de pleno derecho a sesión extraordinaria, únicamente para tal efecto.

El decreto o la ley que declare el estado de excepción contendrá las razones y hechos que se invoquen para su adopción, el tiempo de su vigencia y el territorio afectado, así como los derechos que restringe.

Durante la vigencia del estado de excepción, el Poder Ejecutivo solo podrá ordenar, por decreto, y en cada caso, las siguientes medidas: la detención de las personas indiciadas de participar en algunos de esos hechos, el traslado de ellas de un punto a otro de la República, así como la prohibición o la restricción de reuniones públicas y de manifestaciones.

En todos los casos, las personas indiciadas tendrán la opción de salir del país.

El Poder Ejecutivo informará de inmediato a la Corte Suprema de Justicia sobre los detenidos en virtud del estado de excepción y el lugar de su detención o traslado, a fin de hacer posible una inspección judicial.

Los detenidos en razón del estado de excepción permanecerán en locales sanos y limpios, no destinados a reos comunes, o guardarán reclusión en su propia residencia. Los traslados se harán siempre a sitios poblados y salubres.

El estado de excepción no interrumpirá el funcionamiento de los poderes del Estado, la vigencia de esta Constitución ni, específicamente el hábeas Corpus.

El Congreso, por mayoría absoluta de votos, podrá disponer en cualquier momento el levantamiento del estado de excepción, si considera que cesaron las causas de su declaración.

Una vez que finalice el estado de excepción, el Poder Ejecutivo informará al Congreso, en un plazo no mayor de cinco días, sobre lo actuado durante la vigencia de aquél”.

Del contenido del precepto se desprende, en esencia, que la propia constitución impone una serie de requisitos y límites para su ejercicio²⁵ y de todo ello deriva que la situación normal en Paraguay es la vigencia absoluta de las libertades constitucionales y de la totalidad de los derechos fundamentales; y la situación anormal y excepcional en casos de emergencia, es la del estado de excepción formalmente declarado dentro de los límites que marca el propio texto constitucional²⁶, que supondrá la suspensión temporal de la vigencia de determinados artículos

²⁵ En profundidad sobre el estado de excepción en el ordenamiento paraguayo, véase CANO RADIL, *Manual de Derecho constitucional y político*, 2003, pp. 711 a 715; RAMÍREZ CANDIA, *Derecho constitucional paraguayo*. t. II, 2011, pp. 499 a 516; PETIT, *Constitución de la República del Paraguay. Concordada, anotada y con jurisprudencia*. T.II. *Parte orgánica y Anexos*, 2010, pp. 636 a 648. Y especialmente crítico con la regulación del estado de excepción en la constitución paraguaya, SEALL SASIAIN, «“Estado de excepción” en la Constitución de 1992» en *Estado de Derecho y Democracia. Un debate acerca del rule of law*. SELA 2000, *seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*, 2001, pp. 359 a 368.

²⁶ BARBOZA, *Constitución de la República del Paraguay 1992*, t. II, *Parte orgánica*, 1993, pp. 1398 a 1340.

de la constitución (fundamentalmente los relativos a las detenciones y a los derechos de reunión y manifestación)²⁷ posibilitando intervenciones en la esfera de la libertad individual, traslados forzosos y prohibiciones de determinadas actuaciones colectivas o asociativas; mientras que otros artículos de la constitución subsisten y se mantienen inalterados²⁸, destacando que se mantiene la vigencia del derecho al *habeas corpus*²⁹. Por tanto, el estado de excepción no supone una negación del Estado democrático, sino que se impone a través de una declaración formal que, en sí misma, implica el mantenimiento del orden constitucional establecido; y se declara mediante una ley limitativa que debe ajustarse a los límites y requisitos que la propia constitución proclama y que proviene del Estado democrático de Derecho al que pretende defender en situaciones excepcionales de emergencia. Por otra parte, conviene tener presente que mediante la primera ley paraguaya de la postdictadura (ley 1/1989, de 8 de agosto, que aprueba y ratifica la Convención Americana de los Derechos del Hombre, de 22 de noviembre de 1969)³⁰, pasó a formar parte del ordenamiento paraguayo el llamado Pacto de San José de Costa Rica, cuyo art. 27, rubricado “suspensión de garantías”, dispone lo siguiente:

“Art. 27.1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social³¹.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4 (derecho a la vida); 5 (derecho a la integridad personal); 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9 (principio de legalidad y retroactividad); 12 (libertad de conciencia y de religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derecho del niño); 20 (derecho a la nacionalidad), y 23 (derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscrito la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

Algunos autores mantienen que la limitación de los derechos para hacer frente a la emergencia terrorista encuentra base constitucional en este tipo de normas (entre ellas el art. 4 del Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos o el art. 15 del Convenio europeo de derechos

²⁷ Sobre el análisis constitucional de estos derechos véase CAMACHO, *Lecciones de Derecho constitucional*, t. I, 2007, pp. 15 a 144; RAMÍREZ CANDIA, *Derecho constitucional paraguayo*, t. I, 2005, pp. 305 a 313 y 379 a 386.

²⁸ LEZCANO CLAUDE, *DCPO*, 3ª ed., 2011, pp. 608 a 619.

²⁹ Sobre la regulación y el procedimiento de *habeas corpus* en el estado de excepción, véase FERNÁNDEZ ARÉVALOS, *Habeas corpus. Régimen constitucional y legal en el Paraguay*, 2000, pp. 64 a 66 y 127 a 128.

³⁰ En febrero de 1989 e inmediatamente después de la caída de la dictadura en Paraguay, el primer acto del Congreso democrático fue la sanción de esta ley para la incorporación del Pacto de San José de Costa Rica que, por otra parte, se demoró veinte años desde su firma en 1969. Véase ALTAMIRANO, (dir.)/GIANI DI ESCAVONE/MONTANÍA (coords.), *Aplicación del Pacto de San José de Costa Rica por Órganos Jurisdiccionales de la República del Paraguay*, 2005, p. 7.

³¹ Interesa resaltar que en la obra de ALTAMIRANO (dir.)/GIANI DI ESCAVONE/MONTANÍA (coords.), *Aplicación del Pacto de San José*, 2005, p. 25, en la nota al pie 75 se indica que la concordancia de este artículo en la Constitución paraguaya es el art. 288 relativo al estado de excepción; y en la nota al pie 76 la concordancia se hace también con el art. 4 del Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos de 1966, que contiene una previsión muy similar.

humanos) que persiguen proteger a los Estados de las amenazas subversivas, entre las que, generalmente, se pueden entender implícitas las emergencias generadas por el terrorismo.³²

3. La situación paraguaya actual: de la anormalidad del estado de excepción a la emergencia normalizada

Al hilo de todo lo anterior y centrándonos en la situación actual, nos encontramos con que esa suspensión de la vigencia de determinados artículos de la constitución en situaciones de emergencia, va seguida de una suerte de emergencia normalizada de excepcionalidad innovadora que se desprende de las recientes reformas legislativas que posibilitan las intervenciones militares en determinados supuestos, pero sin sujeción a los preceptos que regulan el estado de excepción y sin declaración formal del mismo³³. Es el caso de la ley N° 5.036/2013, de 21 de agosto de 2013, “que modifica y amplía los artículos 2º, 3º y 56º de la Ley N° 1.337/99 de defensa nacional y de seguridad interna”³⁴, de forma que el art. 2º queda ahora redactado como sigue:

“La defensa nacional es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollado exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa e interna que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente”.

Y el art. 56º dice ahora lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo estatuido en el artículo 51, durante la vigencia del Estado de Excepción, o frente a situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interna prescripto en esta ley resulte manifiestamente insuficiente, el Presidente de la República podrá decidir el empleo transitorio de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación, exclusivamente dentro del ámbito territorial definido por Decreto y por el tiempo estrictamente necesario para que la Policía Nacional o, en su caso, la Prefectura General Naval, estén en condiciones de hacerse nuevamente cargo por sí solas de la situación.

En esa circunstancia, el Presidente de la República tendrá la conducción de todas las fuerzas militares y policiales afectadas, y podrá designar un comandante de las operaciones de esas fuerzas, en cuyo caso éstas le quedarán subordinadas exclusivamente en el ámbito territorial y por el tiempo definido en el Decreto respectivo.

Tratándose de una forma excepcional, temporal y localizada, de empleo de elementos de combate, ella no incidirá en la doctrina, disciplina, cadena de mandos, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas de la Nación, ni autorizará acciones fuera de la ley o que de alguna manera entorpezcan el regular funcionamiento de los Poderes del Estado.

³² TENORIO SÁNCHEZ, *RDP*, (71-72), 2007, p. 555.

³³ TENORIO SÁNCHEZ, *RDP*, (71-72), 2007, p. 556. Este autor señala que en la actualidad hay una tendencia a adoptar medidas excepcionadoras sin que ello suponga un alejamiento del régimen ordinario, esto es, “no se evidencian regímenes de excepción proclamando específicos “estados”. En la realidad de estos últimos años, el problema de los límites se ha planteado prescindiendo de la instauración de un régimen jurídico de suspensión formal de las garantías, no habiéndose declarado en los Estados europeos democráticos estados de excepción. La normalización de la emergencia comporta el uso de las fuentes ordinarias y en particular de la ley en la generalidad de los ordenamientos, incluidos los que han previsto en la Constitución regímenes jurídicos de suspensión de los derechos en relación a la gestión de las emergencias. Por otra parte, se desdibuja la distinción entre medidas destinadas a afrontar emergencias puntuales, y por tanto con plazo, y medidas destinadas a continuar en el tiempo, y por tanto tendencialmente definitivas. En los textos normativos aprobados en los últimos años para combatir la amenaza terrorista, junto a disposiciones con plazo de vigencia, se encuentran abundantes disposiciones destinadas a estar en vigor por tiempo indeterminado”.

³⁴ El texto íntegro en: [<http://www.senado.gov.py/leyes/index.php?pagina=leyes&id=8267>]; (consultado el 20/3/2014).

Igualmente se aplicará este procedimiento en los casos calificados como terrorismo de conformidad a la Ley N° 4.024/10 “que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”, o cuando existieren amenazas o acciones violentas contra las autoridades legítimamente constituidas que impidan el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.

Dentro de las cuarenta y ocho horas, el Presidente de la República dará cuenta al Congreso de la Nación de su decisión de emplear transitoriamente elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación, con adjunción de copia autenticada del Decreto respectivo, pudiendo el Congreso decidir la cesación de esa intervención operativa de las Fuerzas Armadas”.

De ese modo, nos encontramos ante la situación de que, en casos de extrema gravedad como las amenazas o actos violentos contra las autoridades legítimamente constituidas, siempre que dichas acciones les impidan el libre ejercicio de sus funciones constitucionales, así como en supuestos de terrorismo –en concreto ante la amenaza que hoy en día supone el EPP–, el presidente de la República puede decretar la intervención de las fuerzas armadas sin necesidad de pasar por las exigencias constitucionales del estado de excepción y sin sometimiento a una ley limitativa del poder. Es el caso del decreto de la presidencia N° 103/2013, de 24 de agosto de 2013, “por el cual se dispone el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación en operaciones de defensa interna, en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay”³⁵, que se dicta precisamente en desarrollo de la anterior ley N° 5.036/2013, de 21 de agosto de 2013, antes referida, decreto que dispone:

“Que grupos delictivos, realizan actos criminales y terroristas³⁶ en la zona de los Departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, contra ciudadanos y sus bienes y contra autoridades e instituciones del Estado, amenazando y poniendo en riesgo la vida, la libertad y los derechos de las personas y sus bienes, así como el libre ejercicio de las funciones constitucionales y legales de las autoridades legítimamente constituidas, pudiendo trasladar sus acciones criminales a otros departamentos del territorio nacional”.

Por lo que el presidente de la República decreta, en esencia, lo siguiente:

“Art. 1º. Dispónese el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación en Operaciones de Defensa Interna, en los Departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, con la finalidad de garantizar la seguridad interna, dentro del marco legal establecido en la Ley N° 5036/13 que modifica la Ley N° 1337/99 “de Defensa Nacional y Seguridad Interna”. [...]

Art. 3º. Determináse que los integrantes de la Policía Nacional y de la SENAD³⁷, desplegados en los Departamentos mencionados más arriba, pasarán bajo Control Operacional del Comandante.

Art. 4º. Dispónese que los Organismos del Estado que dependan del Poder Ejecutivo, apoyen sin restricciones al Comandante de Operaciones de Defensa Interna”.

Así, de unos estados de excepción que sólo pueden producirse ante una situación anormal y temporal –por contraposición a la situación normal en la que hay una vigencia absoluta y permanente de los derechos fundamentales–, pasamos a una situación en la que hay algunos preceptos constitucionales que pueden estar siempre suspendidos, permitiendo la intervención

³⁵ El texto íntegro en: [<http://www.senado.gov.py/leyes/index.php?pagina=leyes&id=8279>]; (consultado el 20/3/2014).

³⁶ Nótese que la norma no limita su ámbito de actuación a las organizaciones o actividades terroristas, sino que, por su tenor literal, se extiende también a los grupos delictivos que realicen actividades criminales, que pueden ser o no actividades terroristas.

³⁷ Secretaría Nacional Antidrogas.

de los militares sin sujeción a las leyes limitativas del ejercicio del poder, mediante leyes limitativas de las libertades constitucionales cuya vigencia precisamente se suspende, se anula o directamente se suprime. De esa forma, en virtud del referido decreto N° 103/2013, al haberse dispuesto el empleo de combate de las fuerzas armadas, ante la sospecha de pertenencia a una organización terrorista, es posible, a día de hoy, la actuación militar sin necesidad de solicitar del poder judicial o del ministerio público ningún tipo de autorización para proceder a las detenciones, para los allanamientos de domicilios, para intervenir el secreto de las comunicaciones y para limitar el derecho de reunión o de asociación y, en definitiva, para actuar frente a la criminalidad terrorista al margen del proceso penal y de las garantías constitucionales. Esa es la emergencia normalizada en la que ahora se encuentra Paraguay, articulada mediante una ley limitativa de las libertades constitucionales, no del poder, que se traduce en una “guerra al terrorismo” que contiene una gran repercusión en el régimen interno en los derechos³⁸.

Desde mi punto de vista, esta opción legislativa carece de justificación, porque a los grupos delictivos que realizan actos criminales y terroristas se le debe combatir a través del Derecho penal³⁹ y mediante el proceso penal, con plena vigencia de los derechos fundamentales y de las libertades constitucionales⁴⁰. Ciertamente es que en las legislaciones penales contemporáneas hay una tendencia a promover políticas criminales para combatir el crimen organizado y el terrorismo⁴¹ que suponen un incremento significativo de las sanciones penales y una mayor punitividad⁴² con especialidades en materia de ejecución penal, así como ciertas supresiones de algunas garantías en el seno de determinadas investigaciones judiciales, etc. y que, en general, implican un incremento de la represión estatal en el ámbito jurídico-penal⁴³, lo que viene a perpetuar, *de facto*,

³⁸ VERGOTTINI, RDP, (61), 2004, p. 5.

³⁹ Véase CAPALDO, «La eficacia del Derecho como instrumento facilitador de la paz frente a los desafíos del terrorismo y la globalización» en LOSANO/MUÑOZ CONDE (coords.), *El Derecho ante la globalización y el terrorismo. “Cedant arma togae”*. Actas del Coloquio Internacional Humboldt, Montevideo abril 2003, 2004, pp. 411 a 430.

⁴⁰ Véase GONZÁLEZ CUSSAC, «El Derecho penal frente al terrorismo. Cuestiones y perspectivas» en GONZÁLEZ CUSSAC/GÓMEZ COLOMER (coords.), *Terrorismo y Proceso penal acusatorio*, 2006, pp. 90 a 94; SERRANO PIEDECASAS, «Respuesta penal al crimen organizado en el Código penal español» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, 2007, pp. 783 a 789; GONZÁLEZ CUSSAC, «Las aplicaciones del Derecho al conflicto» en *Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda de Norte. Documentos de Seguridad y Defensa*, N° 12, 2007, pp. 64 a 82; CAMPO MORENO, «Terrorismo y mecanismos para el fin de la violencia» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.)/FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coord.), *Fuerzas Armadas y seguridad pública: Consideraciones en torno al terrorismo y a la inmigración*, 2007, pp. 129 a 144.

⁴¹ Véase BORJA JIMÉNEZ, *Curso de Política Criminal*. 2ª ed., 2011, pp. 239 a 253; ALONSO PASCUAL, «La política antiterrorista frente a ETA entre 2004 y 2006: del consenso al “proceso de paz”» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, pp. 147 a 174.

⁴² LASCURAÍN SÁNCHEZ, «¿Qué les corten la cabeza?» en *Revista Claves de la Razón Práctica*, (145), 2004, pp. 34 a 41; VIVES ANTÓN/CARBONELL MATEU en VIVES ANTÓN/et al., *Derecho penal. Parte especial*, 3ª ed. 2010, p. 785. Estos autores señalan que “el legislador exaspera la respuesta punitiva intentando justificar sus excesos con vacías y contradictorias invocaciones a la defensa del Estado de Derecho, a las directivas europeas o al estado de la jurisprudencia. Hubiera sido preferible que legislase con más cuidado”.

⁴³ Véase CUERDA ARNAU, «El Derecho penal ante el proceso de paz» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, pp. 110 a 114; RÍOS MARTÍN, «La libertad condicional. Límites en el concurso real de delitos: especial referencia a la sentencia Parot» en *Cuadernos de Derecho Judicial*, V. XXII. *Derecho penitenciario: incidencia de las nuevas modificaciones*, 2006, pp. 227 a 257; LLOBET ANGLI, «El discurso político criminal de la LO 7/2003, de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas: prevención general positiva vs. prevención especial negativa» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.)/DÍAZ CORTÉS (coord.), *Temas actuales de investigación en Ciencias penales. Memorias del I Congreso Internacional de Jóvenes Investigadores en Ciencias penales*, 2011, pp. 187 a 204; MANZANARES SAMANIEGO, «Acumulación de penas, individualización científica y aplicación de beneficios penitenciarios (con una referencia especial al “caso Parot”)» en BUENO ARÚS/KURY/RODRÍGUEZ RAMOS/ZAFFARONI (dirs.), *Derecho penal y*

la cultura de la emergencia⁴⁴. Es lo que se identifica con la construcción teórica de Günther JAKOBS del “Derecho penal del enemigo”⁴⁵, que al margen de ser una construcción dogmática muy criticada por la doctrina científica⁴⁶, tiene una realidad fáctica innegable⁴⁷ en el ámbito

Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez, 2006, pp. 857 a 882; GARCÍA DEL BLANCO, «Aproximación a la determinación de la pena en los delitos de terrorismo» en GARCÍA VALDÉS/CUERDA RIEZU/MARTÍNEZ ESCAMILLA/ALCÁCER GUIRAO/VALLE MARISCAL DE GANTE (coords.) *Estudios penales en homenaje a Enrique Gimbernat*, v. I., 2008, pp. 919 a 948.

⁴⁴ Como señala TERRADILLOS BASOCO, *Terrorismo y Derecho*, 1988, pp. 15 a 18, esa perpetuación de la cultura de la emergencia obedece a la utilización del discurso de enemigo externo “como medio de afirmación de la identidad y coherencias propias”, lo que genera que el poder se ejerza con menos impedimentos cuando el ciudadano, que está atemorizado por ese enemigo ya identificado, decide recluirse en sus casas donde se siente protegido, lo que, en consecuencia, provoca que renuncie a toda participación en actividades públicas o colectivas, que se acentúa cuando se trata de terrorismo político que suele transmitir la imagen de que la solución a los conflictos reside en minorías armadas que utilizan la violencia en lugar de medios pacíficos; y la violencia, a su vez, genera la idea de que el hombre, por naturaleza, necesita una suerte de disciplina externa que sea capaz de proporcionar garantías para la convivencia pacífica. Además, se incurre en el “síndrome de la inseguridad colectiva” que adquiere mayores connotaciones cuando la violencia es de carácter izquierdista, produciendo un efecto extensivo hacia las políticas conservadoras, por cuanto que se asocia la inseguridad derivada de la delincuencia con los caracteres comunistas que transmiten inseguridad por la intrínseca usurpación de la propiedad que les acompaña. De ese modo, la mera presencia de actividad o amenaza terrorista, es utilizada como “factor legitimador de la actuación del poder estatal, y la vida política queda polarizada, siguiendo el esquema de Schmitt, en una tensión amigo-enemigo que agota la pluralidad inherente al sistema democrático y la reduce a la opción Estado-terrorismo, sin que quepan posturas intermedias o indiferentes”. En consecuencia, se llega a estigmatizar al enemigo como un “bárbaro sub-humano” y, si eso se instala en la población, termina por aceptarse también que el terrorista es un ser irracional y fanático al que sólo se puede combatir con el uso de la fuerza, legitimándose así la actuación del poder de forma drástica que, con frecuencia, rebasa los límites del Estado democrático de Derecho y sienta las bases para “una política legislativa de orden público y de defensa de la Constitución, que termina por criminalizar a la oposición y por favorecer intervenciones disciplinantes en aquellos ámbitos en los que un “exceso” de democracia hace la situación ingobernable”. Más recientemente también se ha pronunciado este autor en ese mismo sentido: véase TERRADILLOS BASOCO, «El Estado de Derecho y el fenómeno del terrorismo» en SERRANO PIEDECASAS/DEMETRIO CRESPO (dirs.), *Terrorismo y Estado de Derecho*, 2010, pp. 284 a 288.

⁴⁵ Véase JAKOBS, «Derecho penal de ciudadano y Derecho penal del enemigo» en JAKOBS/CANCIO MELIÁ, *Derecho penal del enemigo*, 2003, pp. 21 a 56; EL MISMO, «¿Terroristas como personas en Derecho?» en CANCIO MELIÁ/GÓMEZ-JARA DÍEZ, (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, v. 2, 2006, pp. 77 a 92; EL MISMO, *La Pena Estatal. Significado y Finalidad*, 2006, pp. 167 a 182; EL MISMO, «¿Derecho penal del enemigo? Un estudio acerca de los presupuestos de la juridicidad» en CANCIO MELIÁ / GÓMEZ-JARA DÍEZ, (coords.), *Derecho penal del enemigo*, 2006, pp. 93 a 116; EL MISMO, «Coacción y personalidad. Reflexiones sobre una teoría de las medidas de seguridad complementarias a la pena» en *InDret Penal*, (1), 2009, pp. 8 a 14.

⁴⁶ Véase MUÑOZ CONDE, «De nuevo sobre el “Derecho penal del enemigo”» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae*, 2007, pp. 521 a 544; RAMOS VÁZQUEZ, «Del otro lado del espejo: reflexiones desordenadas acerca del Derecho penal en la sociedad actual» en FARALDO CABANA (dir.)/BRANDARIZ GARCIA/PUENTE ABA (coords.), *Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización*, 2004, pp. 65 a 122; NIÑO ALZUETA, «Derecho penal del enemigo: nuevos argumentos para el viejo discurso del poder punitivo» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae*, 2007, pp. 553 a 556; DEMETRIO CRESPO, «El “Derecho penal del enemigo” Darf nicht sein! Sobre la ilegitimidad del llamado “Derecho penal de enemigo” y la idea de seguridad» en GARCÍA RIVAS/et al., *El derecho penal frente a la inseguridad*, 2007, pp. 149 a 166; GONZÁLEZ CUSSAC, «El renacimiento del pensamiento totalitario en el seno de Estado de Derecho: la doctrina del Derecho penal del enemigo» en *Revista Penal*, (19), 2007, pp. 52 a 69; DEMETRIO CRESPO, «Acerca de la contraposición entre libertad y seguridad en el Derecho penal» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae*, 2007, pp. 182 a 189.

⁴⁷ Véase SILVA SÁNCHEZ, *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. 2ª ed., 2001, pp. 163 a 167. Este autor refiere a la existencia de un Derecho penal “de tercera velocidad” que se presenta como excepcional frente a la primera velocidad que sería la garantista, aplicable a los delitos que conllevan pena de prisión, y a la segunda, que sería la flexibilizada para delitos castigados con penas de distinta naturaleza; la tercera velocidad encuentra su justificación en la necesidad de ofrecer una tutela eficaz para los bienes jurídicos más relevantes -derechos fundamentales- y frente a las agresiones más graves y menos tolerables.

jurídico-penal⁴⁸, pero aun así se trata de una construcción que, en sí misma no supone una ruptura total con el entramado de normas y principios constitucionales en el ámbito del Derecho y del proceso penal, sino que se articula desde ese mismo prisma y con sujeción a él aunque de forma más o menos flexibilizada⁴⁹ y, en ocasiones, rayando –cuando no excediendo– lo constitucionalmente permitido⁵⁰, pero no deja de ser Derecho penal y su aplicación únicamente puede hacerse a través de los tres monopolios que presiden su actuación, esto es, el Derecho penal sólo lo puede aplicar el Estado (monopolio estatal), exclusivamente a través de los tribunales (monopolio judicial) y únicamente a través del proceso (monopolio procesal)⁵¹.

La respuesta legislativa que acude a las fuerzas armadas para combatir el crimen organizado y el fenómeno del terrorismo alejándose de los parámetros marcados por el Derecho penal⁵² y que se aparta sensiblemente de las garantías constitucionales bajo el riesgo de actuar al margen del proceso o sin sujeción plena al mismo, es una opción política que nos puede conducir a situaciones muy cuestionables desde el punto de vista democrático⁵³, en la medida en que deja de

⁴⁸ Véase BORJA JIMÉNEZ, *CPC*, 2ª ed., 2011, pp. 111 a 114; GONZÁLEZ CUSSAC, *El Derecho penal frente al terrorismo. Cuestiones y perspectivas. Lección inaugural del curso 2005/2006*, 2005, pp. 34 y 35; CANCIO MELIÁ, «¿Derecho penal del enemigo?» en JAKOBS/CANCIO MELIÁ, *Derecho penal del enemigo*, 2003, pp. 62 a 78. Algunos autores como OLÁSULO ALONSO/PÉREZ CEPEDA, *Terrorismo internacional y conflicto armado*, 2008, pp. 29 a 72, hablan de que el Derecho penal del enemigo se presenta como respuesta al fenómeno del terrorismo internacional y como justificación en el plano teórico de las legislaciones penales nacionales antiterroristas.

⁴⁹ PRIETO SANCHÍS, *Garantismo y Derecho penal*, 2011, pp. 70 a 74. Según este autor, sería posible el sacrificio de ciertas garantías y determinados derechos desde la teoría de la ponderación, en un esquema consecuencialista en el que lo contrario implicaría un mal mayor, de modo que, la relevancia de los derechos que entran en conflicto con las amenazas que se proyectan sobre ellos, justifica un sacrificio *limitado* de derechos y garantías, como, por ejemplo, “el derecho a la vida de una población objeto de ataques terroristas puede permitirlo casi todo. Así, a partir de este discurso justificador se hace difícil oponerse a la tortura de un presunto terrorista a quien se supone conocedor del lugar de colocación de un explosivo que previsiblemente produciría grandes estragos: el sacrificio de su derecho a la integridad física y moral *merece la pena* porque evita un *mal mayor* sobre otros derechos no menos importantes. Del mismo modo, resulta complicado replicar a una ley que permita el derribo de aviones comerciales en vuelo cuando se sospeche fundadamente que unos terroristas pretenden estrellarlo contra la población civil; incluso aquí la ponderación parece fácil pues se limita al cálculo cuantitativo de las víctimas a sacrificar, todas ellas inocentes”. Termina diciendo este autor que algunas de las propuestas –aunque no todas– contenidas en el elenco de posibilidades que abre el Derecho penal del enemigo, podrían justificarse desde el prisma de los principios derrotables y el cálculo de utilidad, pero esta justificación no tiene cabida en las concepciones garantistas, que son mucho más estrictas desde el punto de vista de los conflictos con los derechos fundamentales. Dependerá, pues, de la concepción que se maneje y de la que predomine.

⁵⁰ MUÑOZ CONDE, «¿Es el Derecho penal internacional un “Derecho penal del enemigo”?» en *Cuadernos de Derecho Judicial*, v. VII, *Derecho penal del Siglo XXI*, 2007, pp. 15 a 37. Este autor manifiesta que “tanto en tiempos de paz, como en tiempos de guerra, no necesitamos un Derecho penal del enemigo, ni tampoco un Derecho penal internacional del enemigo, para luchar eficazmente contra los que atacan las bases de nuestra convivencia, bien sea a título individual, como delincuentes comunes, bien de forma masiva, con acciones terroristas; lo único que necesitamos es el imperio del Derecho, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional; pero de un Derecho que respete determinados principios y derechos fundamentales del ser humano, y que busque no la venganza, sino la justicia, una justicia igual para todos, para vencedores y para vencidos. O como dice la letra del himno americano “with Justice for all!””.

⁵¹ Véase MONTERO AROCA, *Proceso Penal y Libertad. Ensayo polémico sobre el nuevo proceso penal*, 2008, pp. 25 a 36; y MONTERO AROCA, «Introducción» en MONTERO AROCA/et al. *Derecho Jurisdiccional III. Proceso Penal*. 18ª ed., 2010, pp. 11 a 14.

⁵² ASUA BATARRITA, «El discurso del enemigo y su infiltración en el Derecho penal. Delito de terrorismo, “finalidades terroristas” y conductas periféricas» en CANCIO MELIÁ / GÓMEZ-JARA DÍEZ, (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, v. 1, 2006, p. 248. Esta autora señala que “el fenómeno terrorista constituye el campo característico de proyección del “Derecho penal del enemigo””.

⁵³ SERRANO PIEDECASAS en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ/MÉNDEZ RODRÍGUEZ/DIEGO DÍAZ-SANTOS (coords.), *El Derecho penal ante la globalización*, 2002, p. 75. Como afirma este autor, “el terrorismo puso de relieve que las profundas

ser estrictamente Derecho penal⁵⁴, excediendo incluso de la construcción teórica del Derecho penal del enemigo⁵⁵ y se desmarca de la exigencia de que la actuación del *ius puniendi* debe hacerse a través de los tres monopolios referidos. La doctrina viene señalando que “la amenaza actual para los ordenamientos estatales no es susceptible de ser afrontada sólo a través de los medios militares, sino también a través de un conjunto de medidas, entre las que se encuentran las legales, que permitan neutralizar la presencia de organizaciones terroristas sobre el territorio a través del establecimiento de legislación *ad hoc* e intervenciones administrativas y judiciales enderezadas a impedir la presencia y actividad de las mismas”⁵⁶, y en ese sentido también la doctrina constitucionalista paraguaya ha venido manteniendo una posición de rechazo al uso de las fuerzas armadas para combatir conflictos armados internos, así lo expresa Jorge SEALL, cuando afirma que no es constitucionalmente admisible “hacer la guerra a sus conciudadanos, en su gran mayoría de la clase campesina, sectores populares o marginales, liderados por una pequeña elite de clase media. Las consecuencias probadamente funestas, no sólo en materia de Derechos Humanos, sino para la Democracia y el mantenimiento del Estado de Derecho, desaconsejan esta alternativa”. Sigue diciendo este autor que, aunque se cuenta con la experiencia de casos como el peruano que derrotó al terrorismo del Sendero Luminoso a través del autoritarismo del presidente Fujimori, también existen ejemplos en los que el terrorismo se ha combatido eficazmente sin merma del Estado de derecho y a través de la vigencia de la totalidad de las instituciones democráticas estatales, potenciando los servicios de inteligencia y reforzando logísticamente a los cuerpos de policía, como en los casos del terrorismo en España, en Alemania

contradicciones del Estado constitucional, que, impotente para mantenerse fiel a sus genuinas señas de identidad garantista, cae en la provocación terrorista y procede a dinamitar alguna de las más importantes conquistas jurídico-penales del siglo pasado”.

⁵⁴ Como explica GONZÁLEZ CUSSAC en GONZÁLEZ CUSSAC/GÓMEZ COLOMER (coords.), *Terrorismo y Proceso penal acusatorio*, 2006, pp. 75 y 76, la denominada “guerra sucia” contra el terrorismo conduce a la posible consideración de dichas prácticas como terrorismo de Estado, que no es muy diferente del terrorismo no institucional. En ese sentido este autor distingue tres modalidades: la primera se basa en la extralimitación de los poderes públicos que, en su lucha contra el terrorismo, en ocasiones utilizan legislaciones excepcionales o se sirven de prácticas como la tortura; la segunda, la propia de los Estados totalitarios, donde el exterminio sistemático del enemigo está formalizado en leyes que “dan cobertura al ejercicio del terror”, como en los casos del nacional socialismo alemán, el fascismo italiano, el franquismo español, la URSS, etc.; y la tercera se identifica con la violencia ejercida por los paramilitares, como las dictaduras de Chile, Perú, Guatemala, Colombia, Argentina, El Salvador, etc. En cualquier caso, concluye este autor diciendo que no es posible hablar de terrorismo de Estado en sentido técnico jurídico, ya que se trata más bien de la comisión de delitos comunes vinculados con el ejercicio abusivo del poder público.

⁵⁵ VIVES ANTÓN, «Sobre la dignidad del sistema jurídico» en *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, (1), 2012, p. 73. Este autor señala que en determinados casos como, por ejemplo, la doctrina Parot en España, “no estamos, pues, ante el “derecho penal del enemigo”, sino que hemos ido mucho más allá, hasta el punto de que cabría calificarla de puro acto de hostilidad, para usar la terminología de Hobbes”. También CUERDA ARNAU, «El nuevo delito político: apología, enaltecimiento y opinión» en *Estudios de Derecho Judicial: La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas*, (128), 2007, pp. 92 y 93, afirma que “el tristemente afamado “Derecho penal del enemigo” como construcción que se opone al Derecho penal del ciudadano es un buen exponente de lo que debe rechazarse como modelo para construir un Derecho penal acorde a los nuevos tiempos. A la doctrina le corresponde poner de manifiesto la imposibilidad lógica de que coexistan un Derecho penal del ciudadano y una legislación de guerra. Y le corresponde también oponerse a fabricar construcciones destinadas en un mismo instrumento de legitimación de estos modelos cuando no es cómplice servil de sus excesos. Por fortuna, son muchos quienes han destinado esfuerzos a esta tarea para mostrar que hablar de un tal Derecho es un oxímoron, en la medida en que la figura del enemigo pertenece a la lógica de la guerra, que es, precisamente, la negación de Derecho”.

⁵⁶ VERGOTTINI, *RDP*, (61), 2004, p. 15.

o en Italia, por lo que –dice este autor– “no fue necesario que el “ejército salga a las calles”. Se pudo enfrentar y “vencer” a la subversión y al terrorismo sin “militarizar” su enfrentamiento”⁵⁷. A mi modo de ver, el terrorismo debe ser combatido como una forma más de criminalidad específica, no como una guerra⁵⁸, aunque algunos autores mantienen que las fuerzas armadas pueden ser un valioso instrumento en la lucha contra el terrorismo como colaboradoras de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en la medida en que pueden aportar sus medios específicos si fuera necesario⁵⁹, pero la opción paraguaya se aparta sensiblemente de esta posibilidad, ya que, según se desprende del citado decreto N° 103/2013, las fuerzas armadas no prestan tareas de cooperación a las demás fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, sino que tanto los integrantes de la policía nacional como de la SENAD, pasan a estar bajo el control de operaciones del comandante (art. 3º) y los demás organismos estatales dependientes del ejecutivo, deberán apoyar “sin restricciones” al comandante de operaciones de defensa interna (art. 4º), por lo que la solución es a la inversa: la policía y los demás organismos estatales que dependan del ejecutivo –entre los que entraría, por ejemplo, el ministerio público–⁶⁰ deberán cooperar con las fuerzas armadas y no al revés.

En la situación paraguaya actual, cualquier ciudadano podría ver invadida la intimidad de su propio domicilio sin orden judicial de allanamiento, podría ser detenido sin sujeción alguna a los límites constitucionales, podría ser encarcelado e interrogado sin ser asistido de abogado, podría ser lesionado o incluso torturado sólo por la mera sospecha –más o menos infundada– de constituir una amenaza por una supuesta pertenencia a una organización criminal terrorista concreta⁶¹. Situaciones que no tienen por qué producirse en todos los casos, ya que es posible que las fuerzas armadas actúen –dentro de sus especialidades derivadas de su estructura jerárquica y militarizada– con sujeción al Derecho y no rebasen nunca ese límite. Pero sus eventuales excesos no dejan de ser un riesgo que en este momento existe. No obstante, al haberse establecido una situación de combate al terrorismo a través de los militares (con todo lo que ello implica), la vigencia de esos derechos fundamentales se encuentra fáctica y permanentemente suspendida, por lo que, ante esas hipotéticas invasiones en las libertades constitucionales cuya anulación supone la negación misma de la vigencia de los derechos fundamentales, nada al respecto podría objetarse. La intervención de los militares viene jurídicamente legitimada por una norma

⁵⁷ SEALL SASIAIN, «Libertad de expresión y prohibición de actividad política militar, jurisdicción militar y misión de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1992», en CAMACHO/LEZCANO CLAUDE (comps.), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario*, 1997, pp. 127 y 128. Este autor explica que “se debe ponderar que las Fuerzas Armadas, como se dice, son profesionales de la guerra, esto es, están entrenados para destruir el objetivo, para eliminar al enemigo, etc. Permítaseme la metáfora, ¿es difícil que no ocurran “numerosos accidentes fatales” si para arrear gallinas uno se vale de una jauría de perros de pelea, entrenados para atacar y matar incluso a seres humanos!”.

⁵⁸ HERRERO-TEJEDOR ALGAR, «Terrorismo y tribunales militares» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, p. 54.

⁵⁹ BALLESTEROS MARTÍN, «¿Guerra contra los terroristas?» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, p. 31; GÓMEZ DE ÁGREGA, «Seguridad en un mundo global: el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo» en CONDE PÉREZ (dir.)/IGLESIAS SÁNCHEZ (coord.), *Terrorismo y legalidad internacional*, 2012, pp. 64 a 73.

⁶⁰ Conviene tener presente que la estructura del ministerio público gravita sobre los principios de unidad, dependencia y jerarquía, siendo que el Fiscal General del Estado lo nombra directamente el ejecutivo. Véase BOGARÍN GONZÁLEZ, *Manual de Derecho Procesal Penal*, 2013, pp. 257 a 260; MONTERO AROCA, *Principios del proceso penal. Una explicación basada en la razón*, 1997, p. 55.

⁶¹ Sobre este particular, véase AMBOS, «¿Puede un Estado torturar sospechosos para salvar la vida de inocentes?» en AMBOS, *Terrorismo, tortura y Derecho penal. Respuestas en situaciones de emergencia*, 2009, pp. 19 a 66.

emanada del poder legislativo que encuentra su fundamento en la necesidad de articular un auténtico *combate al terrorismo*, pero no podemos negar la fatal consecuencia de esta afirmación, pues difícilmente podrán ser controlados los eventuales excesos en que pudiera incurrir el ejército por el garante de la constitución, que queda resignado a los resultados –tal vez fatídicos– de la actividad militar antiterrorista⁶²; y los excesos del poder que impliquen vulneraciones en los derechos fundamentales de las personas –sean o no terroristas o pertenecientes a organizaciones delictivas–, es probable que, desde la sombra de la impunidad, se instalen en el silencio y permanezcan en el olvido⁶³.

Como afirma GONZÁLEZ CUSSAC, la lucha contra el terrorismo no puede quedar fuera de los “límites infranqueables de un Derecho penal de un Estado de Derecho *democrático*. [...] Fuera del seno de este modelo de organización del poder, éste se va convirtiendo en absoluto y el Derecho penal es el instrumento clásico para emprender cualquier camino de involución a la barbarie y a la tiranía. Ni el terrorismo ni la simplificación de la idea de seguridad son un pretexto para escapar de nuestro sistema de derechos fundamentales. Hay que defender la democracia frente a los enemigos extremos, los terroristas, pero también frente a sus enemigos internos, el fascismo. Por todo ello, acabo diciendo que sólo el Derecho es el futuro de la Democracia”⁶⁴. También Luigi FERRAJOLI explica que “la respuesta al terrorismo será tanto más eficaz cuanto más *asimétrica* resulte. Y para ello hace falta que no se lo eleve a la categoría de Estado beligerante y que sus agresiones sean reconocidas como crímenes y no como actos de guerra y del Derecho penal del enemigo, perfectamente simétrica a la del terrorismo, pues también se opone a la lógica del Derecho y se proyecta inevitablemente sobre personas inocentes. Pues siendo cierto que el terrorismo es un fenómeno político, debe ser entendido y afrontado también, y sobre todo, políticamente”⁶⁵.

⁶² Autores como PÉREZ CEPEDA, «El paradigma de la seguridad en la globalización: guerra, enemigos y orden penal» en GARCÍA RIVAS/et al., *El Derecho penal frente a la inseguridad*, 2007, pp. 98 a 104, habla de que el resultado que se produce es la supresión de la distinción entre el Derecho penal y la guerra, ya que las nociones y conceptos que los separan, terminan por mezclarse.

⁶³ BORJA JIMÉNEZ, *CPC*, 2ª ed., 2011, p. 253. Este autor señala que “parte de esa tradición y cultura que denominamos “occidental”, viene integrada por el reconocimiento y el ejercicio de unos derechos individuales que se han ido constituyendo como garantías del ciudadano frente al poder estatal, y que se conocen bajo la locución “derechos fundamentales y libertades públicas”, o simplemente, “derechos humanos”. Y parece ser que ahora todo es válido en la lucha contra el terrorismo, aplicándose una nueva política de seguridad nacional fuertemente represiva de esas garantías (derecho penal del enemigo). Esa no es la vía más adecuada para combatir el problema. Pues corremos el riesgo de retroceder de nuevo en la historia de la lucha por la libertad. Corremos el riesgo de transformar el terrorismo subversivo en terrorismo de Estado”.

⁶⁴ GONZÁLEZ CUSSAC en GONZÁLEZ CUSSAC/GÓMEZ COLOMER (coords.), *Terrorismo y Proceso penal acusatorio*, 2006, pp. 93 y 94.

⁶⁵ FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, 2008, p. 245. Sigue diciendo este autor que, precisamente en la asimetría que supone considerar y calificar al terrorismo como crimen convencional, es “donde reside el secreto de su pérdida de fuerza y de su aislamiento y por ello el papel del Derecho penal como factor de paz y de civilización, es decir, instrumento de tránsito del estado de guerra al Estado de Derecho, de la sociedad salvaje a la sociedad civil. Pues, en fin, el terrorismo es, en todo caso, al igual que la piratería, violencia privada, aunque sea transnacional, y no violencia pública, como lo son en cambio la pena y la intervención de la policía”.

4. Algunos ejemplos de la lucha antiterrorista en el Derecho comparado

4.1 España

La constitución española contiene una regulación de los estados excepcionales en su art. 116, que incluye a los estados de alarma, de excepción y de sitio⁶⁶, completados con la LO 4/1981, pero sólo en los estados de excepción y de sitio es posible que se suspendan ciertos artículos de la constitución que figuran en un listado de *numerus clausus*. No obstante, en virtud del art. 55.2 de la constitución⁶⁷, se permite una especie de emergencia normalizada, que se produce cuando, a través de una ley orgánica⁶⁸, se regulan suspensiones individualizadas⁶⁹ de los derechos a la duración máxima de la detención, a la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones para determinadas investigaciones relacionadas con bandas armadas y elementos terroristas⁷⁰. Sin embargo, en España no se llegaron a declarar estados excepcionales para combatir el terrorismo, sino que se optó por distintos mecanismos legales en desarrollo de las previsiones constitucionales⁷¹, de los que destacamos la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos⁷², por

⁶⁶ Véase NAVAS CASTILLO, «El Tribunal Constitucional en la declaración-autorización de los estados de alarma, excepción y sitio» en PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, 1997, pp. 167 a 182.

⁶⁷ Véase GARCÍA MORILLO, «Las garantías de los derechos fundamentales. La suspensión de los derechos fundamentales» en LÓPEZ GUERRA/et al., *Derecho Constitucional. v. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. 8ª ed., 2010, pp. 407 a 414.

⁶⁸ TENORIO SÁNCHEZ, *RDP*, (71-72), 2007, p. 555. Este autor expresa que “las constituciones no están por lo general actualizadas en cuanto al establecimiento de formas de protección respecto de emergencias como las provocadas por el terrorismo ubicuo proveniente de lugares indeterminados y, desarrollado por sujetos no necesariamente coincidentes con organizaciones de Estados territoriales, esto es, con el terrorismo internacional de carácter global. Es acaso excepción la Constitución española, condicionada en su nacimiento por el carácter endémico del terrorismo vasco, que permite a una Ley Orgánica determinar formas y casos en los que con garantías jurisdiccionales y parlamentarias pueden ser suspendidos algunos artículos “de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario... para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas” (art. 55.2), disposición originada por exigencias de defensa del terrorismo interno que sin embargo bien puede referirse al de origen exterior”.

⁶⁹ VERGOTTINI, *RDP*, (61), 2004, p. 27.

⁷⁰ Art. 55.2: “Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2” (plazo máximo para la detención), “y 18 apartados 2 y 3” (inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones), “pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes”.

⁷¹ Como la LO 11/1980, de 1 de diciembre, llamada “Ley antiterrorista”, que fue posteriormente sustituida por la LO 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del art. 55.2 CE, y que fue derogada por la LO 3/1988, de 25 de mayo, de reforma del código penal y de la ley de enjuiciamiento criminal. Posteriormente se dictó la LO 4/1988, de 25 de mayo, de reforma del código penal y de la ley de enjuiciamiento criminal. La doctrina señala que “la regulación vigente de esta materia se encuentra, de manera vergonzante, no en leyes especiales, sino en leyes ordinarias [...] con las que, en definitiva, se quiere dar apariencia de trato común a algo que, con independencia de que esté justificado y encuentre su apoyo incluso en un precepto constitucional, no es sino un conjunto de normas excepcionales”. TENORIO SÁNCHEZ, *RDP*, (71-72), 2007, p. 555.

⁷² FERNÁNDEZ SEGADO, «Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional» en *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, (0), 2004, pp. 179 a 225. Como indica este autor, la citada ley de partidos vino a regular un procedimiento judicial para la ilegalización de un partido cuando apoye políticamente al terrorismo, en base a la prohibición del art. 22 CE, relativo a las asociaciones.

la que se posibilitó la eliminación civil e ilegalización política⁷³ de varios grupos parlamentarios⁷⁴, precisamente con base en el peligro potencial que suponía la existencia política de un grupo de personas por su relación con el terrorismo independentista vasco⁷⁵. Pero sobre todo la respuesta española, no sólo como consecuencia del clásico problema del terrorismo de ETA, sino también por el terrorismo islámico encarnado en el atentado del 11 de marzo de 2004 en la estación de tren de Madrid (Atocha), vino de la mano del Derecho penal propiamente, estableciendo importantes reformas en las descripciones de los tipos penales, aumentando las penas, incrementado las sanciones penales y estableciendo especialidades en materia de ejecución penal que implican, entre otras cosas, la restricción de beneficios penitenciarios y la implementación mecanismos para el cumplimiento íntegro de las penas⁷⁶, etc.⁷⁷ Mediante la LO 5/2010, se produjo una reforma del texto código penal de 1995 por la que se reestructuró la regulación de los delitos de terrorismo, añadiendo además una medida de seguridad específica de cumplimiento posterior a la pena de prisión, la libertad vigilada⁷⁸, destinada casi en exclusiva a los terroristas⁷⁹, aunque también es aplicable a los delincuentes sexuales⁸⁰. El Preámbulo de la LO

⁷³ TENORIO SÁNCHEZ, *RDP*, (71-72), 2007, p. 563. El art. 9.3 permitía disolver un partido político cuando el comportamiento de sus integrantes fuera reiterado y grave, y consistiera en no repudiar públicamente a través de comunicados o discursos los fines y medios terroristas, en no condenar los atentados o en apoyar al terrorismo aunque fuera tácitamente.

⁷⁴ Véase FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, «La rehabilitación de los partidos políticos judicialmente ilegalizados» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, pp. 177 a 219.

⁷⁵ Y más recientemente, la eliminación de la candidatura la formación SORTU para las elecciones municipales y autonómicas de 22 de mayo de 2011 en el País Vasco y posteriormente la formación BILDU, que pese haber sido previamente excluida de la participación en las listas electorales en ese mismo período electoral, el Tribunal Supremo admitió finalmente la incorporación de su candidatura, con el resultado de que dicha formación obtuvo votos suficientes para gobernar en la mayoría de municipios de la región.

⁷⁶ Como la ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, o la LO 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro de las penas, y la LO 5/2010, de reforma del código penal.

⁷⁷ Véase LAMARCA PÉREZ, «La regulación del terrorismo en el código penal español» en PÉREZ ÁLVAREZ, (ed.), *Vniversitas vitae*, 2007, pp. 359 a 371; FERNÁNDEZ REQUENA, *El delito de terrorismo urbano de baja intensidad. Análisis del artículo 577 CP*, 2009, pp. 15 y ss.; CAPITA REMEZAL, *Análisis de la legislación penal antiterrorista*, 2008, pp. 79 a 258; MANJÓN-CABEZA OLMEDA, «Apología del terrorismo», en DE TOLEDO Y UBIETO/GURDIEL SIERRA/CORTÉS BECHIARELLI, (coords.), *Estudios penales en recuerdo del profesor Ruiz Antón*, 2004, pp. 553 a 581.

⁷⁸ Véase GARCÍA ALBERO, «La nueva medida de seguridad de libertad vigilada», *Revista Aranzadi doctrinal*, (6), 2010, pp. 183 a 196; MANZANARES SAMANIEGO, «La libertad vigilada», *Diario La Ley*, (7534), especial reforma del Código Penal, 23 de diciembre de 2010, pp. 55 a 57; DEL CARPIO DELGADO, «La medida de libertad vigilada para adultos», *Revista de Derecho Penal*, (36), 2012, pp. 21 a 65; FEIJOO SÁNCHEZ, «La libertad vigilada en el derecho penal de adultos» en DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO (dir.), *Estudios sobre las reformas del Código Penal: (operadas por las LO 5/2010, de 22 de junio, y 3/2011, de 28 de enero)*, 2011, pp. 213 a 239; CÁMARA ARROYO, «La libertad vigilada en adultos: naturaleza jurídica, modos de aplicación y cuestiones penitenciarias», *La Ley Penal*, (96-97), 2012, pp. 5 a 21; REBOLLO VARGAS, *La llibertat vigilada: pena accessòria o mesura de seguretat contra els condemnats per delictes sexuals i delictes de terrorisme*, 2010, pp. 7 a 71.

⁷⁹ Véase SIERRA LÓPEZ, *La medida de libertad vigilada*, 2013, pp. 118 y 119; MAPELLI CAFFARENA, *Las consecuencias jurídicas del delito*. 5ª ed., 2011, pp. 382 a 384; GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, *La nueva medida de seguridad postdelictual de libertad vigilada. Especial referencia a los sistemas de control telemáticos*, 2011, p. 13. Este autor señala que la razón por la que se han elegido estos delitos y no otros para aplicarles esta nueva medida de seguridad, son “de irritación popular dimanante contra esos tipos delictivos convenientemente reflejada en las encuestas de opinión. En el caso del terrorismo junto con la sangrante lacra de cadáveres derivada del terrorismo principalmente de ETA y secundariamente del GRAPO, nos encontramos el temor popular al terrorismo yihadista representado por los atentados de Nueva York, Madrid y Londres”; y GARCÍA RIVAS, «La libertad vigilada y el Derecho penal de la peligrosidad», *Revista General del Derecho Penal*, (16), 2011, p. 12, expresa que “existe un amplio debate doctrinal en torno a un supuesto “nuevo” Derecho penal que ha traspasado las líneas de contención del Estado de Derecho y avanza sin pausa tomando como rehenes a las garantías que se han construido en los últimos siglos para contener la arbitrariedad punitiva: el llamado “Derecho penal del enemigo”,

5/2010, contenía una referencia genérica a la Decisión Marco 2008/919/JAI⁸¹, a través de la que justificaba una “profunda de reordenación y clarificación del tratamiento penal”⁸². La regulación conferida a través de la reforma consistió en la introducción de una sección primera dentro del capítulo VII, del título XXII, del libro II, del código penal, rubricado “de las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo”, y, en síntesis, se produjo una reubicación de algunos tipos que vino acompañada de varias modificaciones como la descripción de las conductas de pertenencia a la organización terrorista (art. 571.1 y 2), la introducción de una definición de organización y grupo terrorista que elimina, a su vez, la definición de banda armada (art. 571.3), la ampliación del concepto de colaboración con organización terrorista incluyendo como típicas las conductas de captación, adoctrinamiento, adiestramiento y formación para el terrorismo (art. 576.3), la definición de un nuevo delito de financiación del terrorismo en modalidades dolosa e imprudente, acompañada de la posibilidad de imputar y sancionar a las personas jurídicas (art. 576 bis), y la tipificación de una nueva figura de propaganda que se basa en la difusión pública de cualquier mensaje o consigna con la finalidad de provocar, alentar o favorecer los actos terroristas tipificados como delitos (art. 579.1)⁸³. Curiosamente, en la actualidad España tiene la legislación penal antiterrorista más dura de la historia, precisamente cuando la amenaza terrorista se encuentra más debilitada⁸⁴ y prácticamente ha desaparecido⁸⁵.

al que se adscriben medidas como la libertad vigilada española o la custodia de seguridad alemana”. También expresa ACALE SÁNCHEZ, «Medición de la respuesta punitiva y Estado de Derecho. Especial referencia al tratamiento penológico de delincuente imputable peligroso», *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, (24), 2010, pp. 203 a 209, que en la introducción de esta medida de seguridad subyace un objetivo encubridor que responde a una suerte de “lucha contra los enemigos del sistema”.

⁸⁰ GUTIÉRREZ ROMERO, «El tratamiento de los delitos sexuales en la nueva reforma del Código penal: especial referencia a la libertad vigilada», *Diario La Ley*, (7909), 2012, pp. 1 a 4.

⁸¹ Decisión Marco 2008/919/JAI, del Consejo, de 28 de noviembre, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI, sobre la lucha contra el terrorismo.

⁸² No obstante, mantienen una posición muy crítica con la reforma autores como CANCIO MELIÁ, «Delitos de terrorismo». En ÁLVAREZ GARCÍA/GONZÁLEZ CUSSAC (dirs.), *Comentarios a la reforma de 2010*, 2010, p. 531, que señala que la justificación que invoca la Decisión Marco 2008/919/JAI, nada tiene que ver con el contenido del texto que finalmente se aprobó, ya que se desdibuja el concepto de organización terrorista –hasta banalizarlo– al introducir el régimen general de diferenciación entre organizaciones y grupos criminales y erosiona la definición típica de la conducta de pertenencia” y se produce una “extensión insoportable de los confines de la colaboración con una organización terrorista y de los actos preparatorios”.

⁸³ En profundidad sobre el contenido de la reforma, véase GARCÍA ALBERO, «La reforma de los delitos de terrorismo (arts. 572, 573, 574, 575, 576, 576 bis, 577, 578, 579 CP)» en QUINTERO OLIVARES (dir.), *La Reforma Penal de 2010: Análisis y Comentarios*, 2010, pp. 369 a 378; CANCIO MELIÁ, «Delitos de organización: criminalidad organizada común y delitos de terrorismo» en DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO (dir.), *Estudios sobre las reformas*, 2011, pp. 656 a 667; LLOBET ANGLI, «Tenencia, tráfico y depósito de armas o municiones, organizaciones y grupos criminales y delitos de terrorismo» en SILVA SÁNCHEZ (dir.)/PASTOR MUÑOZ (coord.), *El nuevo Código Penal. Comentarios a la reforma*. Madrid: La Ley, 2012, pp. 701 a 724; MUÑOZ CONDE, *Derecho penal. Parte especial*. 19ª ed., 2010, pp. 837 a 854; RODRÍGUEZ RAMOS (dir.)/MARTÍNEZ GUERRA (coord.), *Código Penal. Concordado y comentado con jurisprudencia y leyes penales especiales y complementarias*. 4ª ed. Madrid: La Ley, 2011, pp. 1733 a 1764; CANO PAÑOS, «Los delitos de terrorismo en el Código Penal español tras la reforma de 2010», *La Ley Penal*, (86), 2011, pp. 18 a 30; PORTILLA CONTRERAS, «La reforma en los actos preparatorios y favorecimiento de delitos de terrorismo (art. 579)» en QUINTERO OLIVARES (dir.), *La Reforma Penal*, 2010, pp. 379 a 382; CORCOY BIDASOLO/MIR PUIG, *Comentarios al Código Penal: Reforma 5/2010*, 2011, pp. 1118 a 1129; CANCIO MELIÁ, «El delito de pertenencia a una organización terrorista en el Código penal español» en LUZÓN PEÑA, *Derecho penal del Estado social y democrático de Derecho. Libro Homenaje a Santiago Mir Puig*, 2010, pp. 897 a 1008.

⁸⁴ VIVES ANTÓN, *E.RCL*, (1), 2012, p. 73.

⁸⁵ ETA anunció el abandono definitivo de las armas en un comunicado oficial emitido el 20 de octubre de 2011 y conviene tener presente que, desde ese momento, el colectivo de presos condenados por delitos de terrorismo pertenecientes a dicha organización, adquirió un especial protagonismo en el debate jurídico y político, por

4.2. Estados Unidos

En Estados Unidos es posible suspender el derecho al *habeas corpus* en caso de rebelión o de invasión y quedó derogado el derecho a la defensa de los militares en tiempo de guerra o de peligro público⁸⁶. No obstante, como reacción a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en las torres gemelas del *World Trade Center* en Nueva York, la reacción del gobierno fue muy parecida a una declaración de guerra⁸⁷, en la que se adoptaron multitud de medidas⁸⁸ y, entre ellas, la *Patriot Act 2001* mediante la que se legitimó una total supresión de garantías procesales extrayendo del control judicial ciertas prácticas que afectan directamente a los derechos fundamentales⁸⁹, con lo que se permitió al FBI detener a ciudadanos sin control judicial, recabar datos sobre la intimidad de las personas, de las empresas, de sus clientes y trabajadores, detener por tiempo ilimitado a extranjeros sospechosos de terrorismo⁹⁰. O como la creación de tribunales militares para enjuiciar a los extranjeros pertenecientes a Al Qaeda o a organizaciones terroristas, denominados “comisiones” cuya actuación quedaba fuera del ámbito de las garantías del debido proceso y de las reglas que rigen el proceso penal en los tribunales ordinarios, mediante la Orden Ejecutiva de 13 de noviembre de 2001 (norma que supone uno de los fundamentos para la existencia de la base de Guantánamo)⁹¹, siendo el presidente el único competente para formular acusaciones contra ellos y excluyendo de plano la revisión por los tribunales ordinarios nacionales o federales e incluso internacionales, aunque posteriormente (en marzo de 2002) se creó un tribunal de apelaciones específico para estas revisiones, formado por tres jueces militares, pero el presidente quedó como la última instancia de revisión⁹². No obstante, tras la Sentencia de

cuanto que no son pocas las opiniones que proclaman la modificación del estricto y excepcional régimen penitenciario español en materia de terrorismo como paso clave para alcanzar una solución eficaz y tal vez definitiva al conflicto del País Vasco. Véase CANO PAÑOS, «El régimen penitenciario de los terroristas de ETA, ¿mantenimiento, supresión o modificación?», *Diario La Ley*, (7821), 2012, pp. 1 a 3.

⁸⁶ VERGOTTINI, *RDP*, (61), 2004, pp. 28 y 29.

⁸⁷ BALLESTEROS MARTÍN, «¿Guerra contra los terroristas?» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, p. 24; HERRERO-TEJEDOR ALGAR, en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, p. 41. Este autor señala que “varios comentaristas compararon la comparecencia del presidente Bush ante el Congreso a la declaración de guerra de Franklin Roosevelt después del ataque a Pearl Harbor”.

⁸⁸ MUÑOZ CONDE en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae*, 2007, pp. 529, afirma que a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos realizaron verdaderas trasposiciones normativas de la doctrina del Derecho penal del enemigo, asociándolo con el terrorismo *yihadista*, justificando y legitimando una respuesta bélica. Se combatió al enemigo con la guerra, con un Derecho penal de excepción sin garantías y legitimando la violencia para la consecución de la libertad y seguridad de los ciudadanos no enemigos.

⁸⁹ VERVAELE, «La legislación antiterrorista en Estados Unidos: ¿Un derecho penal del enemigo?» en GARCÍA RIVAS et al., *El Derecho penal frente a la inseguridad*, 2007, pp. 214 a 216; FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, 2008, pp. 237 a 240.

⁹⁰ También la utilización del procedimiento previsto en la FISA Act (*Foreign Intelligence Surveillance Act*), que se promulgó en 1978 (Ley de vigilancia extranjera) para utilizarse cuando peligrase la seguridad nacional, pero que tras la *Patriot Act* se amplió su utilización para poder utilizarse ante meras sospechas de ser terrorista internacional, en cuyo caso el acceso a la información privada de las personas por los órganos encargados de la persecución penal, se volvió mucho más sencilla y, además, se consiguió evitar tener que atender a las exigencias de la IV enmienda en relación a la previa existencia de causa probable para poder realizar este tipo de intromisiones. Véase PÉREZ CEBADERA, «Las medidas antiterroristas de Estados Unidos» en SERRANO PIEDECASAS/DEMETRIO CRESPO (dirs.), *Terrorismo y Estado de Derecho*, 2010, pp. 488 a 499.

⁹¹ TENORIO SÁNCHEZ, *RDP*, (71-72), 2007, p. 558 y 559.

⁹² HERRERO-TEJEDOR ALGAR en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, p. 43. Como señala este autor, “la medida que más crítica causó fue la concentración de poder en la Presidencia, ya que es ésta la que nombra a los jueces militares, ordena la detención, formula cargos, acusa y resuelve recursos y apelaciones. [...] Una pregunta que surge al revisar las reformas después del ataque terrorista del 11 de septiembre es por qué no proceder contra

la Corte Suprema en el caso Hamdan vs. Rumsfeld, de 29 de junio de 2006, que declaró que el presidente se extralimitó al crear tales comisiones y que eran ilegales por ser contrarias al Código de Justicia Militar y al común art. 3 de las Convenciones de Ginebra⁹³, se promulgó la ley de Comisiones Militares, que básicamente convirtió en ley lo que hasta entonces era una orden del presidente, aunque en lo medular no hubo prácticamente cambios significativos⁹⁴. Especialmente relevantes fueron las sentencias de la Corte Suprema Federal Norteamericana, sobre el derecho al *habeas corpus* en los casos Hamdi, Padilla y Rasul, sobre todo en este último, en el que un grupo de presos de Guantánamo –doce kuwaitíes y dos australianos– instaron al mismo tiempo un procedimiento de *habeas corpus* alegando que no fueron combatientes en la guerra de Afganistán, sino que prestaban asistencia humanitaria cuando el ejército les detuvo y les trasladó a la base de la bahía de Guantánamo. El asunto terminó con el reconocimiento de ese derecho por la Corte Suprema⁹⁵. En cualquier caso, lo que interesa señalar es lo que apunta Luigi FERRAJOLI en relación a que la estrategia militar estadounidense “se ha revelado trágicamente fallida”, y el único efecto conseguido ha sido “secundar el terrorismo, degradar nuestras democracias, acrecentar la inseguridad y reducir las libertades civiles”⁹⁶.

4.3. Otros ejemplos

También podemos destacar –entre otros muchos ejemplos– los distintos mecanismos de cooperación policial y judicial que en materia de lucha contra el terrorismo se han venido impulsando desde los distintos bloques de integración, como en el caso de la Unión Europea⁹⁷, así como los muchos otros Estados que han acudido a la declaración de estados excepcionales desde la previsión constitucional, como el caso de Colombia, que en su art. 213 proclama el estado de emergencia interna denominado “estado de conmoción”, que da cobertura a la legislación antiterrorista materializada en la ley de 13 de agosto de 2001; o el caso de la India, que proclamó el estado de emergencia para combatir el terrorismo a través de la *Prevention of Terrorism Ordinance 9/2001*, que en desarrollo y aplicación del art. 123 de la constitución, posibilitó la creación de tribunales especiales, se suprimieron los derechos relativos a la

las personas acusadas de terrorismo por los medios tradicionales y usando las normas ordinarias. Una razón podría ser la gravedad del crimen. Sin embargo, no parece una razón suficiente. Otra explicación podría ser una desconfianza del Poder Ejecutivo respecto de la capacidad del proceso ordinario y del órgano judicial para proceder contra terroristas tan sofisticados como los que cometieron estos actos. A diferencia de otros casos penales, éste, dada su naturaleza, no permite la posibilidad de fracaso que siempre está latente en un proceso penal ordinario en sede de un tribunal ordinario. Ni siquiera un tribunal extraordinario, como es el modelo de la Corte Penal internacional, puede garantizar el interés nacional de “castigar” a los culpables”.

⁹³ BOLLO AROCENA, «Hamdan v. Rumsfeld. Comentario a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos el 29 de junio de 2006», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (12), 2006, pp. 18 a 31.

⁹⁴ TENORIO SÁNCHEZ, *RDP*, (71-72), 2007, p. 559.

⁹⁵ En profundidad sobre estas resoluciones véase MUÑOZ CONDE en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae*, 2007, pp. 530 a 533; TENORIO SÁNCHEZ, *RDP*, (71-72), 2007, p. 571 a 580; FLETCHER, «¿Ciudadanos o personas? Análisis de las sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos en los casos Hamdi, Padilla y los prisioneros en Guantánamo», *Revista Penal*, (16), 2005, pp. 61 a 71.

⁹⁶ FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, 2008, p. 250.

⁹⁷ Primero en la Decisión Marco 2002/475/JAI, sobre la lucha contra el terrorismo y, posteriormente, en la Decisión Marco 2008/919/JAI, del Consejo, de 28 de noviembre, por la que se modifica la anterior. Véase ACALE SÁNCHEZ, *RADPP*, 2010, pp. 54 a 59; BLÁZQUEZ PEINADO, «La acción de la UE en materia de lucha contra el terrorismo» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.), *Fuerzas Armadas*, 2007, pp. 70 a 75; GARCÍA RIVAS, «La tipificación “europea” del delito terrorista en la Decisión Marco de 2002: análisis y perspectivas» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae*, 2007, pp. 279 a 301.

inviolabilidad de la persona, a la prohibición de detenciones arbitrarias o ilegales y a la defensa, instaurando la pena capital y atribuyendo a las fuerzas policiales amplias facultades investigativas que dejaron desprovistos de sus derechos a los sospechosos de tener relación con el terrorismo. También en Indonesia, en 2002, se proclamó el estado de emergencia y se instauró la pena de muerte así como la suspensión de multitud de derechos, incluido el *habeas corpus*, posibilitando las detenciones sin proceso. En Egipto en 2003, la actividad terrorista propició que se prorrogara el estado de emergencia anteriormente declarado y también en Nepal, en 2001, como medida para combatir el terrorismo se proclamó el estado de emergencia⁹⁸.

5. Conclusiones

En mi opinión, la sociedad paraguaya está perdiendo el control sobre ciertos aspectos consustanciales a la democracia que son imprescindibles para el mantenimiento de la convivencia pacífica y del esquema esencial del Estado democrático, en el que lo primordial son las libertades civiles y las libertades constitucionales. Se está permitiendo que la vigencia de los derechos fundamentales no sea más que una ilusión teórica y no una realidad social en sí misma. Que una sociedad pueda vivir respetando los derechos constitucionales es algo que, aunque se produce, puede generar el escepticismo de la superstición, pero si nuestra convicción es que esos derechos son una realidad, no podemos al mismo tiempo permitir que se conviertan en ficción o en utopía y que, a través de los poderes públicos, terminen por volatilizarse⁹⁹.

El fin no siempre justifica los medios, porque los únicos medios –los jurisdiccionales– son esencialmente garantías de verdad, de libertad y de paz, que crean un espacio para materializar la justicia en el que las partes, desde su posición procesal y actuando en pie de igualdad y con contradicción, se someten al superior criterio y decisión de un juez o tribunal independiente e imparcial, que actúa el Derecho objetivo al caso concreto resolviendo con base en las pruebas que, través de la inmediación, ante él se practican. El fin, por tanto, no puede ser vencer al enemigo a toda costa, sino alcanzar la *verdad* procesal dentro del esquema básico del Estado de Derecho, en el que no puede haber amigos ni enemigos, sino solamente culpables o inocentes¹⁰⁰ dentro del estricto marco del proceso que se convierte así en la verdadera garantía de libertad y justicia al servicio de la democracia.

Probablemente, una mejor opción podría articularse a través de la orientación de una adecuada política criminal encaminada a combatir el terrorismo mediante técnicas diversas, sin necesidad de acudir a los militares, como, por ejemplo, la intensificación de la respuesta punitiva a través de la modificación de las leyes penales sustantivas, la implementación de medidas penitenciarias encaminadas al aseguramiento y a la reinserción de los terroristas, la intensificación de las labores de prevención a través de la dotación de cuerpos especializados de policía, la

⁹⁸ VERGOTTINI, *RDP*, (61), 2004, pp. 17 y 18.

⁹⁹ VIVES ANTÓN, *La libertad como pretexto*, 1995, p. 388. Como afirma este autor, “la libertad es “casi un milagro”, un equilibrio delicado y apenas creíble que no soporta convicciones demasiado entusiastas ni tuteladas demasiado enérgicas, de modo que, muchas veces, quienes intentan defenderla con mayor vigor la ponen involuntariamente en peligro”.

¹⁰⁰ FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, 2008, p. 250.

implementación de servicios de inteligencia ampliamente reforzados y estructurados de forma que sirvan eficazmente a los fines pretendidos, la creación de fiscalías específicas o el aumento del personal a su servicio para posibilitar la efectividad del sistema penal, así como un aumento de los órganos judiciales o la dotación de jueces de refuerzo –si los que hay son insuficientes– o incluso la reforma de algunos aspectos procesales que permitan que las investigaciones en casos de terrorismo sean más eficaces, todo ello sin merma alguna de las garantías básicas enmarcadas en el ámbito del proceso y con absoluto respeto a las libertades constitucionales. En definitiva, podría optarse por una lucha contra el terrorismo a través del Derecho penal, no por medio del ejército. En Paraguay, debido a las recientes reformas legislativas en esta materia, se percibe que es posible que el debilitamiento actual de los derechos fundamentales pueda producir una ruptura. Y esa percepción es ya un motivo suficiente para iniciar una profunda reflexión que desemboque, como mínimo, en un intenso debate a nivel teórico; y estas breves líneas no pretenden ser más que el comienzo.

6. Bibliografía

ACALE SÁNCHEZ (2010), «Medición de la respuesta punitiva y Estado de Derecho. Especial referencia al tratamiento penológico de delincuente imputable peligroso», *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, (24), pp. 17 a 431.

ALMIRÓN PRUJEL (2011), «Régimen jurídico internacional para la protección y defensa de la democracia», *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, pp. 13 a 41.

ALTAMIRANO (2005) (dir.)/GIANI DI ESCAVONE/MONTANÍA (coords.), *Aplicación del Pacto de San José de Costa Rica por Órganos Jurisdiccionales de la República del Paraguay*, Asunción, Corte Suprema de Justicia.

ALONSO PASCUAL (2007), «La política antiterrorista frente a ETA entre 2004 y 2006: del consenso al “proceso de paz”» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.)/FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coord.), *Fuerzas Armadas y seguridad pública: Consideraciones en torno al terrorismo y a la inmigración*. Castellón, Universitat Jaume I, pp. 147 a 174.

AMBOS (2009), «¿Puede un Estado torturar sospechosos para salvar la vida de inocentes?» en AMBOS, *Terrorismo, tortura y Derecho penal. Respuestas en situaciones de emergencia*. Barcelona, Altelier, pp. 19 a 66.

ASUA BATARRITA (2006), «El discurso del enemigo y su infiltración en el Derecho penal. Delito de terrorismo, “finalidades terroristas” y conductas periféricas» en CANCIO MELIÁ/GÓMEZ-JARA DÍEZ, (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*. Vol. 1. Madrid, Edisofer, pp. 239 a 276.

BALBUENA PÉREZ (2013), «El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo», *Revista de Derecho Político*, (87), pp. 355 a 398.

- EL MISMO (2013), *Las consecuencias jurídicas del hecho punible en el ordenamiento jurídico paraguayo*. Asunción, Marben.

BALLESTEROS MARTÍN (2007), «¿Guerra contra los terroristas?» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.)/FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, (coord.), *Fuerzas Armadas y seguridad pública: Consideraciones en torno al terrorismo y a la inmigración*, Castellón, Universitat Jaume I, pp. 23 a 36.

BARBOZA (1993), *Constitución de la República del Paraguay 1992*, t. II. *Parte orgánica*, Asunción, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, CIDSEP-AIS.

BLÁZQUEZ PEINADO (2007), «La acción de la UE en materia de lucha contra el terrorismo» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.)/FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, (coord.), *Fuerzas Armadas y seguridad pública: Consideraciones en torno al terrorismo y a la inmigración*, Castellón, Universitat Jaume I, pp. 57 a 75.

BOGARÍN GONZÁLEZ (2013), *Manual de Derecho Procesal Penal*, Asunción, La Ley.

BOLLO AROCENA (2006), «Hamdan v. Rumsfeld. Comentario a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos el 29 de junio de 2006», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (12), pp. 1 a 31.

BORJA JIMÉNEZ (2011), *Curso de Política Criminal*, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch.

- EL MISMO (2013), «Apuntes de urgencia sobre la legitimidad y los límites de la custodia de seguridad en el Anteproyecto de Reforma del Código Penal de 2012», *Revista General de Derecho Penal*, (19), pp. 1 a 16.

CAMACHO (2007), *Lecciones de Derecho constitucional*, t. I, Asunción, Intercontinental.

CÁMARA ARROYO (2012), «La libertad vigilada en adultos: naturaleza jurídica, modos de aplicación y cuestiones penitenciarias», *La Ley Penal*, (96-97), pp. 5 a 30.

CAMPO MORENO (2007), «Terrorismo y mecanismos para el fin de la violencia» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.)/FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, (Coord.), *Fuerzas Armadas y seguridad pública: Consideraciones en torno al terrorismo y a la inmigración*, Castellón, Universitat Jaume I, pp. 129 a 134.

CANCIO MELIÁ (2003), «¿Derecho penal del enemigo?» en JAKOBS/CANCIO MELIÁ, *Derecho penal del enemigo*. Madrid, Thomson Civitas, pp. 59 a 102.

- EL MISMO (2010), «Delitos de terrorismo» en ÁLVAREZ GARCÍA/GONZÁLEZ CUSSAC (dirs.), *Comentarios a la reforma de 2010*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 521 a 532.

- EL MISMO (2010), «El delito de pertenencia a una organización terrorista en el Código penal español», en Diego Manuel LUZÓN PEÑA, *Derecho penal del Estado social y democrático de Derecho. Libro Homenaje a Santiago Mir Puig*, Madrid, La Ley, pp. 897 a 1010.

- EL MISMO (2011), «Delitos de organización: criminalidad organizada común y delitos de terrorismo» en DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO (dir.), *Estudios sobre las reformas del Código Penal: (operadas por las LO 5/2010, de 22 de junio, y 3/2011, de 28 de enero)*. Navarra, Civitas, pp. 643 a 667.

CANO RADIL (2003), *Manual de Derecho constitucional y político*. Asunción, Catena.

CANO PAÑOS (2011), «Los delitos de terrorismo en el Código Penal español tras la reforma de 2010» en *La Ley Penal*, (86), pp. 17 a 33.

- EL MISMO (2012), «El régimen penitenciario de los terroristas de ETA, ¿mantenimiento, supresión o modificación?» en *Diario La Ley*, (7821), pp. 1 a 3.

Griselda CAPALDO (2004), «La eficacia del Derecho como instrumento facilitador de la paz frente a los desafíos del terrorismo y la globalización» en LOSANO/MUÑOZ CONDE (coords.), *El Derecho ante la globalización y el terrorismo. "Cedant arma togae". Actas del Coloquio Internacional Humboldt, Montevideo abril 2003*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 411 a 430.

CAPITA REMEZAL (2008), *Análisis de la legislación penal antiterrorista*. Madrid, Colex.

CASAÑAS LEVI (2012), *Manual de Derecho penal. Parte General*, 6ª ed., Asunción, La Ley Paraguaya.

CORCOY BIDASOLO/MIR PUIG (2011), *Comentarios al Código Penal: Reforma 5/2010*, Valencia, Tirant lo Blanch.

CRUZ VILLALÓN (1980), *El Estado de sitio y la Constitución: la constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- EL MISMO (1984), *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos.

CUERDA ARNAU (2007), «El Derecho penal ante el proceso de paz» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.)/FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, (coord.), *Fuerzas Armadas y seguridad pública: Consideraciones en torno al terrorismo y a la inmigración*, Castellón, Universitat Jaume I, pp. 107 a 125.

- LA MISMA (2007), «El nuevo delito político: apología, enaltecimiento y opinión» en *Estudios de Derecho Judicial*, (128), *La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas*, Madrid, CGPJ, pp. 91 a 212.

DEL CARPIO DELGADO (2012), «La medida de libertad vigilada para adultos», *Revista de Derecho Penal*, (36), pp. 21 a 65.

DEMETRIO CRESPO (2007), «Acerca de la contraposición entre libertad y seguridad en el Derecho penal» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, Salamanca, Aquilafuente, pp. 179 a 195.

- EL MISMO (2007), «El “Derecho penal del enemigo” Darf nicht sein! Sobre la ilegitimidad del llamado “Derecho penal de enemigo” y la idea de seguridad» en GARCÍA RIVAS et al., *El derecho penal frente a la inseguridad*. Albacete, Bomarzo, pp. 149 a 169.

FEIJOO SÁNCHEZ (2011), «La libertad vigilada en el derecho penal de adultos» en DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO (dir.), *Estudios sobre las reformas del Código Penal: (operadas por las LO 5/2010, de 22 de junio, y 3/2011, de 28 de enero)*. Navarra, Civitas, pp. 213-239.

FERNÁNDEZ ARÉVALOS (2000), *Habeas corpus. Régimen constitucional y legal en el Paraguay*, Asunción, Intercontinental.

- EL MISMO (2003), *Órganos Constitucionales del Estado*, Asunción, Intercontinental.

FERNÁNDEZ SEGADO (2004), «Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional», *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, (0), pp. 179 a 225.

FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (2007), «La rehabilitación de los partidos políticos judicialmente ilegalizados», en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.)/FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coord.), *Fuerzas Armadas y seguridad pública: Consideraciones en torno al terrorismo y a la inmigración*. Castellón, Universitat Jaume I, pp. 177 a 219.

FERNÁNDEZ REQUENA (2009), *El delito de terrorismo urbano de baja intensidad. Análisis del artículo 577 CP*. Valencia, Tirant lo Blanch.

FERRAJOLI (2008), *Democracia y garantismo*. Ed. de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta.

FLETCHER (2005), «¿Ciudadanos o personas? Análisis de las sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos en los casos Hamdi, Padilla y los prisioneros en Guantánamo», *Revista Penal*, (16), pp. 61 a 71.

GARCÍA ALBERO (2010), «La nueva medida de seguridad de libertad vigilada». En *Revista Aranzadi doctrinal*, (6), pp. 183 a 196.

- EL MISMO (2010), «La reforma de los delitos de terrorismo (arts. 572, 573, 574, 575, 576, 576 bis, 577, 578, 579 CP)» en Gonzalo QUINTERO OLIVARES, (dir.), *La Reforma Penal de 2010: Análisis y Comentarios*, Navarra, Thomson Aranzadi, pp. 369 a 378.

GARCÍA DEL BLANCO (2008), «Aproximación a la determinación de la pena en los delitos de terrorismo» en GARCÍA VALDÉS/ CUERDA RIEZU/MARTÍNEZ ESCAMILLA/ ALCÁCER GUIRAO/ VALLE MARISCAL DE GANTE (coords.) *Estudios penales en homenaje a Enrique Gimbernat*, v. I. Madrid, Edisofer, pp. 919 a 948.

GARCÍA MORILLO (2010), «Las garantías de los derechos fundamentales. La suspensión de los derechos fundamentales» en LÓPEZ GUERRA/et al., *Derecho Constitucional. v. I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. 8ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 397 a 416.

GARCÍA RIVAS (2007), «La tipificación “europea” del delito terrorista en la Decisión Marco de 2002: análisis y perspectivas» en Fernando PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, Salamanca, Aquilafuente, pp. 279 a 301.

- EL MISMO (2011), «La libertad vigilada y el Derecho penal de la peligrosidad» en *Revista General del Derecho Penal*, (16), pp. 1 a 27.

GÓMEZ DE ÁGRED A (2012), «Seguridad en un mundo global: el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo» en CONDE PÉREZ (dir.)/IGLESIAS SÁNCHEZ (coord.), *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid, Dykinson, pp. 45 a 73.

GÓMEZ MARTÍN (2010), «Notas para un concepto funcional de terrorismo» en SERRANO PIEDECASAS/DEMETRIO CRESPO (dirs.), *Terrorismo y Estado de Derecho*. Madrid, Iustel, pp. 25 a 52.

GONZÁLEZ CUSSAC (2005), *El Derecho penal frente al terrorismo. Cuestiones y perspectivas. Lección inaugural del curso 2005/2006*, Castellón, Universitat Jaume I.

- EL MISMO (2006), «El Derecho penal frente al terrorismo. Cuestiones y perspectivas» en GONZÁLEZ CUSSAC/GÓMEZ COLOMER, (coords.), *Terrorismo y Proceso penal acusatorio*. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 57 a 127.

- EL MISMO (2007), «El renacimiento del pensamiento totalitario en el seno de Estado de Derecho: la doctrina del Derecho penal del enemigo», *Revista Penal*, (19), pp. 52 a 69.

- EL MISMO (2007), «Las aplicaciones del Derecho al conflicto», *Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda de Norte. Documentos de Seguridad y Defensa*, (12), Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, pp. 64 a 82.

GONZÁLEZ VALDEZ (2011), en José Fernando CASAÑAS LEVI/et al., *Código penal de la República del Paraguay comentado. Libro Primero. Parte General*, t. I, Asunción, La Ley Paraguaya, pp. 191 a 196.

GUISASOLA LERMA (2008), *Reincidencia y delincuencia habitual*, Valencia, Tirant lo Blanch.

GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS (2011), *La nueva medida de seguridad postdelictual de libertad vigilada. Especial referencia a los sistemas de control telemáticos*, Valencia, Tirant lo Blanch.

GUTIÉRREZ ROMERO (2012), «El tratamiento de los delitos sexuales en la nueva reforma del Código penal: especial referencia a la libertad vigilada», *Diario La Ley*, (7909), pp. 1 a 4.

HERNÁNDEZ BASUALTO (2008), «Sistemas penales comparados. Las medidas de seguridad. Alemania». En *Revista Penal*, (23), pp. 218 a 221.

HERRERO-TEJEDOR ALGAR (2007), «Terrorismo y tribunales militares» en GONZÁLEZ CUSSAC (dir.)/FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (coord.), *Fuerzas Armadas y seguridad pública: Consideraciones en torno al terrorismo y a la inmigración*, Castellón, Universitat Jaume I, pp. 39 a 54.

JAKOBS (2003), «Derecho penal de ciudadano y Derecho penal del enemigo» en JAKOBS/CANCIO MELIÁ, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Thomson Civitas.

- EL MISMO (2006), *La Pena Estatal. Significado y Finalidad*. Traducción de Cancio Meliá y Feijóo Sánchez, Navarra, Thomson Civitas.

- EL MISMO (2006), «¿Terroristas como personas en Derecho?» en CANCIO MELIÁ / Carlos GÓMEZ-JARA DÍEZ, (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, v. 2. Madrid, Edisofer, pp. 77 a 92.

- EL MISMO (2006), «¿Derecho penal del enemigo? Un estudio acerca de los presupuestos de la juridicidad» en CANCIO MELIÁ/GÓMEZ-JARA DÍEZ, (coords.), *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, v. 2, Madrid, Edisofer, pp. 93 a 116.

- EL MISMO (2009), «Coacción y personalidad. Reflexiones sobre una teoría de las medidas de seguridad complementarias a la pena» en *InDret. Revista para el análisis del Derecho*. 1/2009, pp. 1 a 16.

JESCHECK (1993), *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, 4ª ed., traducida por Manzanares Samaniego, Granada, Comares.

LAMARCA PÉREZ (2007), «La regulación del terrorismo en el código penal español» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, Salamanca, Aquilafuente, pp. 359 a 372.

LASCURAÍN SÁNCHEZ (2004), «¿Qué les corten la cabeza?», *Revista Claves de la Razón Práctica*, (145), pp. 34 a 41.

LEZCANO CLAUDE (2011), *Derecho constitucional. Parte orgánica*, 3ª ed., Asunción, Imprenta Salesiana.

- EL MISMO (2011), «Control de constitucionalidad y Estado de derecho», *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, Asunción, Universidad Americana, pp. 117 a 134.

- EL MISMO (2012), «Sobre el “juicio político” al Pdte. Fernando Lugo Méndez», *Revista La Ley Paraguaya*, (35-7), pp. 1019 a 1022.

LLOBET ANGLÍ (2011), «El discurso político criminal de la LO 7/2003, de cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, prevención general positiva vs. prevención especial negativa» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.)/DÍAZ CORTÉS, (coord.), *Temas actuales de investigación en Ciencias penales. Memorias del I Congreso Internacional de Jóvenes Investigadores en Ciencias penales*, Salamanca, Aquilafuente, pp. 187 a 206.

- LA MISMA (2012), «Tenencia, tráfico y depósito de armas o municiones, organizaciones y grupos criminales y delitos de terrorismo» en SILVA SÁNCHEZ (dir.)/PASTOR MUÑOZ (coord.), *El nuevo Código Penal. Comentarios a la reforma*. Madrid, La Ley, pp. 671 a 724.

LÓPEZ CABRAL (2009), *Código Penal paraguayo*, 2ª ed., Asunción, Intercontinental.

MANJÓN-CABEZA OLMEDA (2004), «Apología del terrorismo» en Octavio DE TOLEDO Y UBIETO/Manuel GURDIEL SIERRA/CORTÉS BECHIARELLI (coords.), *Estudios penales en recuerdo del profesor Ruiz Antón*. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 553 a 581.

MANZANARES SAMANIEGO (2006), «Acumulación de penas, individualización científica y aplicación de beneficios penitenciarios (con una referencia especial al “caso Parot”)» en BUENO ARÚS/KURY/RODRÍGUEZ RAMOS/ZAFFARONI (dirs.), *Derecho penal y Criminología como fundamento de la política criminal. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, Madrid, Dykinson, pp. 857 a 882.

- EL MISMO (2010), «La libertad vigilada», *Diario La Ley*, (7534), especial reforma del Código Penal, 23 de diciembre de 2010, pp. 55 a 57.

MAPELLI CAFFARENA (2011), *Las consecuencias jurídicas del delito*. 5ª ed. Madrid, Civitas.

MARX (2009), *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, 1852. Madrid, Alianza editorial.

MEDINA SCHULZ (2006), «Sistemas penales comparados. Principales reformas en la legislación penal y procesal (2003-2006). Alemania», *Revista penal*, (18), pp. 248 a 305.

MILL (2009), «Sobre la libertad» (1861, traducción de Gregorio Cantera) en MILL, *Sobre la libertad/El sometimiento de las mujeres*, Madrid, Prisa Innova, pp. 45 a 252.

MONTERO AROCA (1997), *Principios del proceso penal. Una explicación basada en la razón*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- EL MISMO (2008), *Proceso Penal y Libertad. Ensayo polémico sobre el nuevo proceso penal*, Navarra, Thomson-Civitas.

- EL MISMO (2010), «Introducción» en MONTERO AROCA/et al., *Derecho Jurisdiccional III. Proceso Penal*, 18ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 11 a 39.

MORA RODAS (2009), *Código Penal paraguayo comentado*, 4ª ed., Asunción, Intercontinental.

MORAL DE LA ROSA (2005), *Aspectos penales y criminológicos del terrorismo*, Madrid, CEF.

MORALES ARROYO/GÓMEZ CORONA (2011), «Tribunal Constitucional y procesos constitucionales» en AGUDO ZAMORA/et al., *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed. Madrid, Tecnos, pp. 337 a 421.

MUÑOZ CONDE (2007), «De nuevo sobre el “Derecho penal del enemigo”» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*. Salamanca, Aquilafuente, pp. 521 a 551.

- EL MISMO (2007), «¿Es el Derecho penal internacional un “Derecho penal del enemigo”?» en *Cuadernos de Derecho Judicial*, v. VII. *Derecho penal del Siglo XXI*, Madrid, CGPJ, pp. 13 a 37.

- EL MISMO (2013), *Derecho penal. Parte especial*, 19ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch.

NAVAS CASTILLO (1997), «El Tribunal Constitucional en la declaración-autorización de los estados de alarma, excepción y sitio» en Francesc PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Navarra, Aranzadi, pp. 167 a 195.

NIÑO ALZUETA (2007), «Derecho penal del enemigo: nuevos argumentos para el viejo discurso del poder punitivo» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, Salamanca, Aquilafuente, pp. 553 a 556.

OLÁSULO ALONSO/PÉREZ CEPEDA (2008), *Terrorismo internacional y conflicto armado*, Valencia, Tirant lo Blanch.

PETTIT (2010), *Constitución de la República del Paraguay. Concordada, anotada y con jurisprudencia. T.II. Parte orgánica y Anexos*, Asunción, La Ley.

PÉREZ CEBADERA (2010), «Las medidas antiterroristas de Estados Unidos» en SERRANO PIEDECASAS/DEMETRIO CRESPO (dirs.), *Terrorismo y Estado de Derecho*. Madrid, Iustel, pp. 488 a 499.

PÉREZ CEPEDA (2007), «El paradigma de la seguridad en la globalización: guerra, enemigos y orden penal» en GARCÍA RIVAS et al., *El derecho penal frente a la inseguridad*. Albacete, Bomarzo, pp. 85 a 122.

PÉREZ LUÑO (2011), *Los derechos fundamentales*, 10ª ed. Madrid, Tecnos.

Pablo PÉREZ TREMPs (2010), «El Tribunal Constitucional (I) y (II)» en LÓPEZ GUERRA et al., *Derecho Constitucional. Vol. II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, 8ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 241 a 282.

PORTILLA CONTRERAS (2010), «La reforma en los actos preparatorios y favorecimiento de delitos de terrorismo (art. 579)» en QUINTERO OLIVARES (dir.), *La Reforma Penal de 2010: Análisis y Comentarios*, Navarra, Thomson Aranzadi, pp. 379 a 382.

PRIETO (1987), *Constitución y régimen político en el Paraguay. Apéndice: curso de derecho constitucional*. Asunción, El lector.

PRIETO SANCHÍS (2011), *Garantismo y Derecho penal*, Madrid, Iustel.

RAMÍREZ CANDIA (2005), *Derecho constitucional paraguayo*. T.I. Asunción, Litocolor.

- EL MISMO (2011), *Derecho constitucional paraguayo*. T.II. Asunción, Litocolor.

RAMOS VÁZQUEZ (2004), «Del otro lado del espejo: reflexiones desordenadas acerca del Derecho penal en la sociedad actual» en FARALDO CABANA (dir.)/BRANDARIZ GARCIA/PUENTE ABA (coords.), *Nuevos retos del Derecho penal en la era de la globalización*. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 65 a 122.

REBOLLO VARGAS (2010), *La llibertat vigilada: pena accessòria o mesura de seguretat contra els condemnats per delictes sexuals i delictes de terrorisme*, Barcelona, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, pp. 1 a 74.

RÍOS MARTÍN (2006), «La libertad condicional. Límites en el concurso real de delitos: especial referencia a la sentencia Parot», *Cuadernos de Derecho Judicial*, Vol. XXII. *Derecho penitenciario: incidencia de las nuevas modificaciones*, Madrid, CGPJ, pp. 179 a 257.

RODRÍGUEZ RAMOS (dir.)/MARTÍNEZ GUERRA (coord.) (2011), *Código Penal. Concordado y comentado con jurisprudencia y leyes penales especiales y complementarias*, 4ª ed., Madrid, La Ley.

SCHÖNE (2000), *Contribuciones al orden jurídico-penal paraguayo*. Asunción, Intercontinental.

SEALL SASIAIN (1997), «Libertad de expresión y prohibición de actividad política militar, jurisdicción militar y misión de las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1992» en CAMACHO/LEZCANO CLAUDE (comps.), *Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario*. Asunción, Corte Suprema de Justicia, pp. 103 a 131.

- EL MISMO (2001), «"Estado de excepción" en la Constitución de 1992» en *Estado de Derecho y Democracia. Un debate acerca del rule of law. SELA 2000, seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*, Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 359 a 368.

SERRANO PIEDECASAS (2002), «Tratamiento jurídico-penal del terrorismo en un Estado de Derecho» en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ/MÉNDEZ RODRÍGUEZ/DIEGO DÍAZ-SANTOS (coords.), *El Derecho penal ante la globalización*. Madrid, Colex, pp. 73 a 84.

- EL MISMO (2007), «Respuesta penal al crimen organizado en el Código penal español» en PÉREZ ÁLVAREZ (ed.), *Vniversitas vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, Salamanca, Aquilafuente, pp. 765-789.

SIERRA LÓPEZ (2013), *La medida de libertad vigilada*, Valencia, Tirant lo Blanch.

SILVA SÁNCHEZ (2001), *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª ed. Madrid, Civitas.

Pedro TENORIO SÁNCHEZ (2008), «Constitución y legislación antiterrorista», *Revista de Derecho Político*, (71-72), UNED, pp. 553 a 605.

TERRADILLOS BASOCO (1988), *Terrorismo y Derecho. Comentario a las leyes orgánicas 3 y 4/1988, de reforma del código penal y de la ley de enjuiciamiento criminal*, Madrid, Tecnos.

- EL MISMO (2010), «El Estado de Derecho y el fenómeno del terrorismo», SERRANO PIEDECASAS/DEMETRIO CRESPO (dirs.), *Terrorismo y Estado de Derecho*, Madrid, Iustel, pp. 271 a 292.

VERGOTTINI (2004), «La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo» en *Revista de Derecho Político*, (61), UNED, pp. 11 a 36.

VERVAELE (2007), «La legislación antiterrorista en Estados Unidos: ¿Un derecho penal del enemigo?» en GARCÍA RIVAS et al., *El derecho penal frente a la inseguridad*, Albacete, Bomarzo, pp. 171 a 216.

VIVES ANTÓN/CARBONELL MATEU (2010), (con la colaboración de Javier MIRA BENAVENT), «Delitos contra el orden público» en VIVES ANTÓN/et al., *Derecho Penal. Parte Especial*. 3ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 765 a 795.

VIVES ANTÓN (1995), *La libertad como pretexto*. Valencia, Tirant lo Blanch.

- EL MISMO (2006), *El ius puniendi y sus límites constitucionales. (Al filo de la distribución de funciones entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional)*. [www.tirantonline.com]. TOL817.272.

- EL MISMO (2012), «Sobre la dignidad del sistema jurídico», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, (1), pp. 59 a 74.

ZACHARIAS (2012), «La medida de custodia de seguridad a posteriori. ¿Pena o medida de seguridad?» en DÍAZ CORTÉS, (coord.), *Delito, pena, política criminal y tecnologías de la información y la comunicación en las modernas ciencias penales. Memorias del II Congreso Internacional de Jóvenes Investigadores en Ciencias penales*, Salamanca, Aquilafuente, pp. 187 a 208.

7. Tabla de jurisprudencia

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ar.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
<i>Corte Suprema Federal Norteamericana 28.6.2004</i>	<i>124 S. Ct. 2711</i>	<i>Rehnquist</i>	<i>Rumsfeld c. Padilla</i>
<i>Corte Suprema Federal Norteamericana 28.6.2004</i>	<i>124 S. Ct. 2633</i>	<i>O'Connor, Souter, Scalia</i>	<i>Hamdi c. Rumsfeld</i>
<i>Corte Suprema Federal Norteamericana 28.6.2004</i>	<i>124 S. Ct. 2686</i>	<i>Stevens</i>	<i>Rasul c. Bush</i>
<i>Corte Suprema Federal Norteamericana 29.6.2006</i>	<i>548 U.S. 557</i>	<i>Stevens</i>	<i>Hamdan c. Rumsfeld</i>